



Os custos do crime e da violência

Novas evidências e constatações
na América Latina e Caribe



Laura Jaitman, editora



Os custos do crime e da violência

**Novas evidências e constatações
na América Latina e Caribe**

Laura Jaitman, editora

Instituições para o Desenvolvimento
Divisão de Capacidade Institucional do Estado

**Catálogo-na-publicação fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe / editora, Laura Jaitman.

p. cm. — (Monografia do BID ; 510)

Inclui referências bibliográficas.

1. Crime-Economic aspects-Latin America. 2. Crime-Economic aspects-Caribbean Area. 3. Crime prevention-Latin America-Costs. 4. Crime prevention-Caribbean Area-Costs. I. Jaitman, Laura. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. III. Série. IDB-MG-510

Código de publicação: IDB-MG-510

Classificações JEL: K42, O17, O57

Palavras-chave: América Latina e Caribe, bem-estar, custos do crime, homicídio, metodologia

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi responsável pela produção desta publicação.

Revisão editorial e tradução: Eloisa Marques

Diagramação: Gastón Cleiman

SUMÁRIO

VII	A editora e os colaboradores
XI	Prefácio <i>Ana Maria Rodriguez-Ortiz</i>
01	1. Por que é importante estimar os custos do crime? Uma agenda de pesquisa para apoiar as políticas de prevenção do crime na região. <i>Laura Jaitman e Philip Keefer</i>
19	Parte I. Estimativa dos custos diretos do crime e da violência
21	2. Uma abordagem sistemática para medir os custos do crime em 17 países latino-americanos e caribenhos. <i>Laura Jaitman e Iván Torre</i>
32	3. Os custos diretos dos homicídios. <i>Laura Jaitman e Iván Torre</i>
40	4. Os custos do encarceramento. <i>Laura Jaitman e Iván Torre</i>
53	Parte II. Os custos do crime: regiões selecionadas em detalhe
55	5. Os custos de bem-estar do crime no Brasil: um país de contrastes. <i>Dino Capriolo, Laura Jaitman e Marcela Mello</i>
71	6. O que está por trás do alto custo do crime no Triângulo Norte? Tendências recentes em crime e vitimização. <i>Rogelio Granguillhome Ochoa</i>
81	7. Desvendando o alto custo do crime no Caribe: o crime violento, o setor privado e a resposta governamental. <i>Heather Sutton</i>
95	Parte III. Os custos de crimes do presente e do passado
97	8. Caminhos para pesquisas e ações futuras: o custo da violência contra a mulher. <i>Laura Jaitman</i>
101	9. Os custos do cibercrime: a região está preparada? <i>James Andrew Lewis</i>
106	10. Homicídio e crime organizado na América Latina e no Caribe. <i>Ted Leggett, Laura Jaitman e José Antonio Mejía Guerra</i>

A EDITORA E OS COLABORADORES

Laura Jaitman (editora)

Coordena a agenda de pesquisa em Segurança Pública e Justiça na Divisão de Capacidade Institucional do Estado do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Recebeu seu doutorado em Economia da University College de Londres (Reino Unido). É especialista em economia do crime, economia política e avaliação de políticas. Mais especificamente, faz pesquisas sobre a estimativa dos custos do crime, estuda a dinâmica e os padrões do crime e avalia as intervenções de prevenção e controle do crime. Conta com uma década de experiência de trabalho em uma vasta gama de programas de desenvolvimento em vários países da América Latina e Caribe. Trabalhou como consultora para o BID, para o Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) e para o Banco Mundial. É autora de trabalhos publicados em periódicos internacionais com revisão por pares, como o *Economic Journal* e o *Journal of Economic Behavior and Organization*, entre outros.

Dino Capriolo

Tem três décadas de experiência e responsabilidades progressivas em desenvolvimento econômico internacional e programas de gestão de projetos. Sua experiência abrange 25 anos como líder e membro de equipes de projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é responsável pelo diálogo técnico e político, bem como pela identificação, concepção, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento socioeconômico no valor de quase US\$ 4 bilhões. Atualmente, é coordenador do setor de Modernização do Estado e Segurança Cidadã do BID no Brasil, e contribui para o trabalho de segurança cidadã em outros países da América Latina. Conta com extensa experiência de coordenação de esforços de desenvolvimento com instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Programa das Nações Unidas contra Drogas e Crime e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. É formado em Economia pela Universidade Autônoma Metropolitana do México (UAM), tem mestrado em Economia do Desenvolvimento pela George Washington University (GWU) e um MBA pela Universidade Torcuato Di Tella (UTDT) da Argentina.

Rogelio Granguillhome Ochoa

É consultor na Divisão de Capacidade Institucional do Estado do BID. Recebeu seu mestrado em Economia e Relações Internacionais da Maxwell School of Citizenship and Public Affairs da Syracuse University. Trabalha nas áreas de economia do crime, “big data” e econometria espacial. Está atualmente promovendo as iniciativas de coleta e análise de dados do Cluster de Segurança Pública e Justiça do BID. Foi incorporado ao BID em 2014, tendo trabalhado antes para o Departamento de Países da América Central (CID), México, Panamá e República Dominicana.

Philip Keefer

É assessor principal do Departamento de Instituições para o Desenvolvimento do BID. Tinha sido anteriormente economista principal de pesquisa do Grupo de Pesquisa do Desenvolvimento do Banco Mundial. O enfoque de seu trabalho, baseado na experiência com países que abrangem desde Bangladesh, Benin, Brasil e República Dominicana até Indonésia, México, Peru e Paquistão, são os fatores determinantes dos incentivos políticos para alcançar o desenvolvimento econômico e para que os servidores públicos trabalhem para o interesse público. Suas pesquisas abrangem temas como o impacto da insegurança dos direitos de propriedade sobre o crescimento, os efeitos da credibilidade política sobre as políticas públicas, as fontes de credibilidade política em democracias e autocracias, a influência dos partidos políticos nos conflitos, ciclos políticos orçamentários e reforma do setor público, e os efeitos das compensações no esforço e na motivação intrínseca dos servidores públicos, e foram publicadas em periódicos acadêmicos como *Quarterly Journal of Economics* e *American Political Science Review*.

Ted Leggett

É pesquisador do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime. Seu trabalho tem-se concentrado na relação entre crime, desenvolvimento, governança e estabilidade. Sua obra abarca avaliações das ameaças do crime na América Central (2007), Caribe (2007, com o Banco Mundial) e América Central e Caribe (2012). Sua contribuição a esta publicação foi feita em caráter privado e as opiniões expressas por ele não refletem as das Nações Unidas.

James

Andrew Lewis

É vice-presidente sênior e diretor de programa do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS), onde escreve sobre tecnologia, segurança e inovação. Antes de fazer parte do CSIS, trabalhou nos departamentos de Estado e de Comércio como funcionário de Relações Exteriores e membro do Serviço Executivo Sênior. Sua experiência de governo abrangeu trabalho como mediador em transferência de armamentos e tecnologia avançada e no desenvolvimento de políticas de criptografia e de Internet. Liderou a delegação dos Estados Unidos no Grupo de Especialistas do Acordo de Wassenaar e foi relator do Grupo da ONU de Especialistas Governamentais em Segurança da Informação em 2010, 2013 e 2015. Tem um doutorado pela Universidade de Chicago.

José Antonio
Mejía Guerra

Trabalha como especialista principal em Modernização do Estado no BID e sua especialidade é o fortalecimento da capacidade estatística e dados sobre segurança cidadã e violência contra a mulher. Tem um mestrado em Políticas Públicas pela Georgetown University e um mestrado em Economia pela George Washington University. Serviu como vice-presidente da primeira Junta de Governo do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (INEGI) do México, entre 2008 e 2012. Antes disso, trabalhou 13 anos para o BID, durante os quais coordenou o Programa MECOVI.

Marcela Mello
Silva

É consultora no *Cluster* de Segurança Pública e Justiça do BID. Tem mestrado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV) e é formada em Economia pela Universidade de São Paulo. Trabalhou como assistente de pesquisa em temas relacionados a educação e saúde e em questões metodológicas sobre os efeitos de ser pesquisado. Trabalhou também para LEARN (Lab for Evaluation, Analysis and Research on Learning) na EESP-FGV, dando apoio a avaliações de impacto, e em cursos de treinamento em avaliação do J-PAL.

Heather
Sutton

É consultora do BID em Segurança Cidadã. Coordena diversos projetos de pesquisa sobre crime e violência no Caribe que abrangem pesquisas de vitimização e de violência contra a mulher. Sua pesquisa atual está enfocada em temas de segurança cidadã no Caribe, com atenção especial à prevenção e à combinação de problemáticas centrais aos estudos de desenvolvimento com estudos tradicionais de justiça criminal e criminologia. Antes de incorporar-se ao BID, trabalhou como pesquisadora, gerente de projeto e ativista nos temas de segurança pública, violência armada e controle de armas para a ONG brasileira Instituto Sou da Paz.

Iván Torre

Tem um doutorado em Economia pela Sciences Po, em Paris. Tem também um MSc em Economia pela London School of Economics e é formado em Economia pela Universidade de Buenos Aires. Seus principais campos de pesquisa são economia política, economia do desenvolvimento e história econômica. Seus trabalhos estão publicados em periódicos com revisão por pares, como *Economics & Politics e Desarrollo Económico*. Atualmente, trabalha como consultor para o BID.

PREFÁCIO

A região da América Latina e Caribe fez progressos em muitas áreas socioeconômicas ao longo da última década. Entre 2004 e 2014, a maioria dos países apresentava taxas anuais de crescimento de quase 4 %, as taxas de pobreza haviam caído e os cidadãos da região tinham se tornado mais saudáveis e alcançado níveis de educação mais altos. De fato, o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de diminuir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia foi alcançado em 2008, sete anos antes do previsto.

O crime, porém, aumentou. A América Latina e o Caribe continuam a ser a região mais violenta do mundo, com uma taxa de 24 homicídios por 100.000 habitantes em 2015 — quatro vezes maior que a média global. Apesar da seriedade do problema, os custos do crime e da violência na região só recentemente têm recebido atenção sistemática. O custo de altas taxas de criminalidade é significativo: as pessoas mudam seu comportamento para evitar o crime ou participar de atividades criminosas, os domicílios gastam para se proteger contra o crime, as empresas reduzem seu investimento e incorrem em perdas de produtividade e os governos mudam a alocação dos recursos.

Quão grandes são os custos do crime e da violência na América Latina e Caribe? Como eles podem ser medidos? Como podem ser reduzidos? As estimativas dos custos da criminalidade são úteis para aumentar a consciência sobre a magnitude do problema, situar o tema nas agendas nacionais e internacionais, identificar áreas para melhoria na alocação de recursos privados e públicos e elaborar melhores políticas de prevenção e controle do crime.

A ausência de segurança na América Latina e Caribe é um desafio para o desenvolvimento. É por esse motivo que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está ajudando os países da região a enfrentar o flagelo da criminalidade. Para tanto, é essencial construir uma base de conhecimento que avalie e lide com o desafio. O BID desenvolveu uma agenda de pesquisa sobre segurança cidadã voltada para o avanço das fronteiras do conhecimento e a produção de dados e pesquisas valiosos que possam ser traduzidos em melhores políticas públicas no setor. A partir do trabalho iniciado em 2012, o Banco publicou *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean* (“Os custos de bem-estar do crime e da violência na América Latina e Caribe”) em 2015. Esse foi o primeiro passo no desenvolvimento de um esquema conceitual para estimar os custos do crime e fornecer estimativas sistemáticas dos custos diretos para cinco países na região, bem como dos custos indiretos para alguns casos específicos.

Esta nova publicação amplia nosso conhecimento de várias formas-chave, respondendo em muitos casos à demanda de formuladores de políticas em toda a região. Em primeiro lugar, em contraste com o volume anterior, os custos são calculados

de maneira comparável para 17 países (e em seis países desenvolvidos usados como referência para a região no período 2010–2014). Em segundo lugar, os cálculos neste trabalho contêm avanços de metodologia na mensuração de todos os componentes dos custos diretos para assegurar a comparabilidade entre países e obter estimativas mais acuradas dos três componentes dos custos dos crimes analisados: custos sociais (vitimização letal e não letal e renda não gerada pela população carcerária); gastos privados com segurança por parte de negócios e domicílios; e despesa pública (incluindo os custos do sistema judiciário e os gastos com serviços policiais e administração prisional).

As estimativas gerais revelam que a criminalidade custa em média, para os países da América Latina e Caribe, 3 % do PIB, com um limite inferior de 2,41 % e um limite superior de 3,55 %, com uma ampla variação que ilustra a heterogeneidade da região em relação ao crime. Os custos do crime em alguns países (particularmente na América Central) são o dobro da média regional enquanto, em outros, são menos da metade. Isso representa para a região um custo de US\$ 261 bilhões (ajustado pela paridade do poder de compra), ou US\$ 171 bilhões (ao câmbio de 2014) considerando os 17 países analisados, com um custo médio de cerca de US\$ 300 per capita por país. Esses custos estão decompostos da seguinte forma: 42 % em gastos públicos (sobretudo em serviços policiais); 37 % em gasto privado; e 21 % em custos sociais do crime, principalmente vitimização.

Essas estimativas são conservadoras a fim de permitir comparabilidade entre países, e incluem somente uma parte dos custos diretos. Mesmo assim, o custo do crime na América Latina e no Caribe é duas vezes o custo médio dos países desenvolvidos. A região apresenta custos sociais mais altos e duas vezes o gasto privado com segurança como parcela do PIB. O gasto público com segurança na América Latina e no Caribe como porcentagem do PIB é semelhante ao do Reino Unido e dos Estados Unidos. Porém, como parcela do gasto público total, a porcentagem de gasto público relacionado ao crime na região (por volta de 5 %) é quase duas vezes a média dos países desenvolvidos, demonstrando a prioridade que os governos da América Latina e Caribe atribuem à segurança cidadã. A eficiência desse gasto, no entanto, é questionável. Enquanto o gasto com educação e saúde parece estar correlacionado de modo positivo à melhoria dos resultados nesses setores, as despesas com segurança cidadã não estão associadas a maior segurança e a taxas de crime mais baixas. De fato, países com níveis de gasto semelhantes podem apresentar taxas de homicídio completamente diferentes, o que sugere a presença de ineficiências potenciais no gasto público. O estudo mostra também que o gasto privado na região está mais correlacionado do que o gasto público com a situação da criminalidade de cada país, o que sugere que o setor privado tem sido mais ágil em ajustar seus gastos com segurança ao contexto criminal do que o setor público.

Neste volume, faz-se uma análise em profundidade de áreas geográficas específicas com altos custos de bem-estar derivados do crime. O Brasil, com estimativas subnacionais dos custos do crime para cada estado, mostra tanta heterogeneidade dentro do país quanto a América Latina e o Caribe como um todo. Este volume também enfoca a sub-região com os mais altos custos do crime na região: o Triângulo Norte da América Central, composto por El Salvador, Honduras e Guatemala. Analisa a seguir

a sub-região com o segundo mais alto custo do crime, o Caribe, enfatizando suas semelhanças e diferenças com a América Latina. Discutem-se também outros desafios de segurança “do presente” e “do passado”, em particular a violência contra a mulher e cibersegurança, demonstrando que região está atrasada no preparo para lidar com esses graves problemas. Por último, o estudo descreve as várias formas do que normalmente é conhecido como “crime organizado”, um fenômeno que opera na região e poderia estar exacerbando a violência em alguns países.

Deste volume se depreende que o crime na América Latina e no Caribe custa caro e gera múltiplas distorções para todos os agentes econômicos. Os resultados enfatizam o fato de que diferentes políticas, como o aumento do gasto público, podem ter efeitos diversos sobre a criminalidade. É preciso, portanto, levar a cabo e promover avaliações de impacto robustas das políticas de prevenção e controle do crime a fim de facilitar análises sólidas de custo-benefício e custo-efetividade.

A região necessita desenvolver urgentemente o conhecimento para implementar políticas públicas de segurança cidadã baseadas em evidências. Essas estimativas de custo proporcionam um retrato claro do impacto do crime e da violência na região e servem para promover melhorias nas políticas públicas que, em última instância, podem reduzi-los.

Gostaria de agradecer os autores e colaboradores desta publicação por sua valiosa contribuição: Beatriz Abizanda, Nathalie Alvarado, Victoria Anauati, Pablo Bachelet, Dino Capriolo, Sebastián Galiani, Mauricio García, Rogelio Granguillhome Ochoa, Laura Jaitman, Phil Keefer, James Lewis, Renato Sergio de Lima, Marcela Mello, José Antonio Mejía Guerra, Miguel Porrua, Inder Ruprah, Carlos Santiso, Heather Sutton, Iván Torre, Federico Weinschelbaum, David Weisburd e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.

Ana Maria Rodriguez-Ortiz

Gerente, Instituições para o Desenvolvimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Washington, D.C., novembro de 2016

I. POR QUE É IMPORTANTE ESTIMAR OS CUSTOS DO CRIME? UMA AGENDA DE PESQUISA PARA APOIAR AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DO CRIME NA REGIÃO

Laura Jaitman e Philip Keefer

1.1 O contexto

A América Latina e o Caribe (ALC) mostraram progresso em muitas áreas socioeconômicas na última década. Entre 2004 e 2014, a maioria dos países na região apresentava taxas anuais de crescimento de quase 4 %, as taxas de pobreza haviam caído e os cidadãos da ALC tinham se tornado mais saudáveis e alcançado níveis de educação mais altos. De fato, o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de diminuir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia foi alcançado na ALC em 2008, sete anos antes do previsto.

Em contraste com esses dados positivos, porém, o crime aumentou. A ALC continua a ser a região mais violenta do planeta. A Organização Mundial da Saúde considera que o crime e a violência na região alcançaram níveis epidêmicos. Apesar da seriedade do problema, os custos do crime e da violência impostos à região só recentemente têm recebido atenção sistemática. As contribuições a este volume respondem a essa preocupação, apresentando evidências consistentes sobre os custos do crime e da violência em 17 países da região.

Com uma taxa de 24 homicídios por 100.000 habitantes em 2015, a região é responsável por 33 % dos homicídios no mundo, apesar de abrigar apenas 9 % da população mundial. Os roubos estão aumentando na região e 6 entre 10 deles são violentos. A região não é atípica em relação ao crime devido a sua renda e níveis de desigualdade de renda em relação ao resto do mundo. Mesmo que eles sejam levados em conta, o

nível de insegurança na região é inusitadamente alto. Uma explicação é que os sistemas de justiça criminal não cumprem as medidas padrão de eficácia: menos de 10 % dos homicídios na região são resolvidos. As taxas de encarceramento dispararam e, como resultado, as prisões da ALC tornaram-se as mais superlotadas do mundo, com populações carcerárias mais do dobro da sua capacidade. Dadas essas estatísticas, não é de surpreender que a principal preocupação da população da ALC seja a criminalidade, mais do que o desemprego ou a situação econômica de seus países (Jaitman e Guerrero Compeán 2015).

Perante os altos índices de criminalidade, os custos do crime podem ser significativos: os indivíduos mudam seu comportamento para evitar o crime ou participar em atividades criminosas, os domicílios e os negócios gastam para se proteger contra o crime, as empresas reduzem seus níveis de investimento e incorrem em perdas de produtividade e os governos mudam a alocação dos recursos para enfrentar os problemas relacionados. O estudo, portanto, pergunta: quão grandes são os custos do crime e da violência na ALC? As estimativas dos custos da criminalidade são úteis para visualizar o problema, identificar áreas para melhoria na alocação de recursos privados e públicos, e elaborar melhores políticas de prevenção e controle do crime.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, a partir do trabalho iniciado em 2012, publicou as primeiras estimativas dos custos do crime na região em 2015, em *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean* ("Os custos de bem-

-estar do crime e da violência na América Latina e Caribe”) (Jaitman 2015). Esse primeiro passo constituiu uma análise sistemática e rigorosa do crime e da violência em cinco países da região.

Este novo volume amplia a discussão de várias formas fundamentais, respondendo em muitos casos à demanda de formuladores de políticas públicas em toda a região. Em primeiro lugar, em comparação com as estimativas do estudo de 2015, os custos são calculados aqui para um número muito maior de países, sempre seguindo uma metodologia comparável. Em segundo lugar, os cálculos neste volume incorporam avanços metodológicos. As estimativas de custos privados se baseiam em uma única fonte internacional, e as cifras são ajustadas pela informalidade a partir de dados nacionais, garantindo consistência entre os países. Em terceiro lugar, a fim de estimar os custos sociais do crime, construiu-se um rico conjunto de dados sobre o perfil de idade e gênero das vítimas e da população carcerária, o que permite estimativas mais precisas do que foi possível no estudo anterior para a renda não gerada e o custo de oportunidade de vítimas e prisioneiros. Em quarto lugar, quanto ao gasto público, foram analisados em detalhe os orçamentos nacionais e subnacionais para tomar decisões sistemáticas sobre cada item das despesas governamentais, a fim de incluir no cálculo a mesma despesa para cada país. Em quinto lugar, apresentam-se evidências relacionadas a áreas geográficas específicas, responsáveis por grande parte dos custos do crime na região: Brasil (com estimativas no nível estadual), o Triângulo Norte na América Central e o Caribe. Por último, o estudo oferece novas perspectivas para desafios que a região enfrenta, entre eles o número crescente de homicídios de jovens, a crise penitenciária, a violência contra a mulher e a *cibersegurança*.

Este capítulo esboça um quadro conceitual para interpretar os custos do crime que podem ser medidos: o que eles significam para o bem-estar do cidadão? São então revisadas as estimativas anteriores dos custos do crime. Finalmente, o capítulo apresenta as principais contribuições do volume e esboça caminhos para pesquisa futuras.

1.2 Um esquema conceitual para interpretar os custos do crime para o bem-estar

Em todos os domínios das políticas públicas, o objetivo é melhorar o bem-estar do cidadão, e as políticas em relação ao crime não são exceção. Quando se trata dos custos do crime, portanto, a preocupação é especificamente com os custos sobre o bem-estar: em quanto o crime reduz o bem-estar dos cidadãos? Infelizmente, é difícil mensurar diretamente o bem-estar dos cidadãos, mas os dados disponíveis nos ajudam a, pelo menos, aproximar os custos de bem-estar que o crime impõe ao público.

Mesmo assim, a tradução dos dados sobre os custos do crime para os custos de bem-estar do crime apresenta grandes desafios. Não existe metodologia unificada capaz de incorporar todas as perdas sociais simultaneamente, e diferentes metodologias produzem diferentes tipos de estimativas. Como consequência, as estimativas dos custos de bem-estar do crime variam consideravelmente e poucas vezes são consistentes de país para país. Para assegurar coerência, e tornar transparente a conexão entre os custos do crime que podem ser medidos e os custos de bem-estar que são o que de fato preocupam, esta seção explica como os custos do crime medidos neste volume contribuem para a deterioração do bem-estar do cidadão.

As vítimas e os criminosos vivenciam os custos do crime de modo diferente. Becker (1968), Stigler (1970) e Ehrlich (1973) representam as consequências do crime no bem-estar das vítimas potenciais como função da probabilidade de vitimização, a quantidade de bens perdidos e as despesas com segurança pública ou privada e o sistema judicial. As perdas de bem-estar para os criminosos, em contraste, são uma função dos esforços que eles dedicam a seus atos criminosos, a probabilidade e severidade da punição potencial, a perda e os custos de oportunidade incorridos (monetários ou de outro tipo) devido a prisão e despesas com a polícia e o sistema judicial. Esses autores, então, calculam as perdas sociais agregadas de bem-estar associadas ao crime como a diferença no bem-estar total esperado de vítimas potenciais e criminosos nos cenários “sem crime” versus “com crime”. Nesse contexto, o problema típico enfrentado pelo governo é como alocar os gastos com prevenção e

punição do crime de forma a minimizar a perda social. O apêndice 1.1 apresenta um esquema teórico simplificado, seguindo Soares (2015), para entender todos os aspectos envolvidos na comparação dos cenários “sem crime” e “com crime”.

Existem diferentes abordagens para medir os custos do crime. A mais comum é a metodologia contábil, adotada na maioria dos capítulos deste estudo. Duas metodologias adicionais, valoração contingente e preços hedônicos, estimam os custos do crime como um todo (ver Soares 2015 e Jaitman 2015 para mais detalhes).

O método contábil é muito exigente em termos de dados comparáveis, mas capta apenas uma porção dos custos totais do crime (custos diretos e, em certa medida, indiretos), e com isso os resultados podem ser interpretados como estimativas do limite inferior, ou conservadoras. O método quantifica os custos incorridos e as perdas experimentadas pelas economias que não teriam sido observadas na ausência de crime e, a partir daí, usa-os para representar as perdas diretas de bem-estar para os cidadãos.

Os exemplos do método contábil são abundantes na literatura e incluem: Miller, Cohen e Rossman (1993) para os Estados Unidos; Londoño e Guerrero (1999) para a América Latina (países e cidades selecionados, como Caracas, Colômbia urbana, El Salvador, Lima, Cidade do México e Rio de Janeiro); Brand e Price (2000) para Inglaterra e País de Gales; Mayhew (2003) para Austrália; ISER (1998) e Rondon e Andrade (2003) para cidades brasileiras (Rio de Janeiro e Belo Horizonte, respectivamente); Banco Mundial (2003) para a Jamaica; Altbeker (2005) para a África do Sul; e Bundhamcharoen et al. (2008) para a Tailândia. Os custos do crime estimados por esses estudos variariam de 3 % a 15 % do produto interno bruto (PIB) anual. Olavarría Gambi (2015) apresenta estimativas para cinco países latino-americanos (Costa Rica, Chile, Honduras, Paraguai e Uruguai) e encontra um custo médio do crime de 3 %.

Os estudos que usam a metodologia contábil variam amplamente nos dados que consideram e na metodologia específica que usam. Por exemplo, a maioria usa um subconjunto, mas nem sempre o mesmo subconjunto, dos seguintes custos: gastos com segurança (pública e privada); gastos médicos com ferimentos; renda não gerada pelas pessoas encarceradas, inca-

pacitadas ou assassinadas; valor da propriedade roubada ou destruída; e custos subjetivos relacionados a dor e sofrimento. Além disso, variam no grau com que evitam a dupla contagem (por exemplo, alguns estudos incluem o custo da resposta policial nos custos de vitimização, mas esse gasto está geralmente incluído separadamente como parte do gasto público com policiamento). Por último, às vezes atribuem perdas de bem-estar a custos que de fato não reduzem o bem-estar (por exemplo, consideram o valor total dos bens roubados como um custo de bem-estar, embora esses bens não desapareçam e alguém, mesmo que não o dono original, continue a usufruir deles).

Neste volume, emprega-se o método contábil de modo sistemático para 17 países; pela primeira vez, a metodologia está sendo aplicada de maneira comparável para vários países. Ao permitir que um modelo econômico de custos de bem-estar guie a estratégia de mensuração, o estudo pode usar critérios teóricos para evitar a dupla contagem e identificar os custos-chave que afetam o bem-estar. Por exemplo, o modelo leva em consideração os gastos governamentais com segurança cidadã, as perdas médias das vítimas e a probabilidade de vitimização, a probabilidade de punição, a duração média das sentenças e os custos de oportunidade associados ao encarceramento. Estimativas anteriores de crime baseadas em contabilidade não levam em conta tudo isso (p. ex., os custos de oportunidade do encarceramento); ademais, o modelo exclui alguns custos que não deveriam ter sido incluídos em trabalhos anteriores (p. ex., o valor de bens roubados).

Outras estratégias medem mais diretamente o bem-estar cidadão, mas são de implementação mais cara e têm suas próprias ambiguidades. A metodologia de valoração contingente usa pesquisas subjetivas de percepções para tentar descobrir o valor que os indivíduos conferem a um determinado bem público. Como teoricamente revela o valor que os indivíduos atribuem a certo resultado de política pública, o método de valoração contingente não requer a agregação de dimensões diferentes dos custos do crime sobre o bem-estar. Resume em um único número todas as dimensões que são relevantes do ponto de vista dos indivíduos, estejam elas relacionadas ao medo *ex ante* da vitimização e à mudança de comportamento ou às perdas *ex post* devido a ferimentos ou trauma. Esse método não requer conhecimento das especificidades

de um determinado contexto para proporcionar estimativas e, portanto, produz informações comparáveis entre países ou ao longo do tempo.

No entanto, perguntas hipotéticas sobre como os indivíduos reagiriam sob certas condições ou quanto valor confeririam a certas intervenções não refletem com precisão situações reais de tomada de decisão; por várias razões, inclusive o ônus cognitivo de responder esse tipo de pergunta, as respostas dos entrevistados podem não corresponder ao seu comportamento quando se virem confrontados com eventos semelhantes na vida real. Apesar disso, vale observar que, para os Estados Unidos, estimativas recentes do método de valoração contingente indicam que os custos do crime são de duas a sete vezes a magnitude das estimativas dos custos do crime com base apenas no método contábil (Cohen et al. 2004).

O método de preços hedônicos representa uma terceira estratégia para avaliar os custos do crime sobre o bem-estar, desta vez com base na real disposição das pessoas a pagar por um delito menor. Os modelos de preços hedônicos decompõem o preço de um bem nos seus atributos, de maneira que se possa associar um valor a cada atributo específico. Esse método foi aplicado por pesquisadores para estimar o quanto os indivíduos estão dispostos a pagar para evitar um bairro com um certo nível de criminalidade. Se os indivíduos estão dispostos a pagar um certo valor para evitar o nível de criminalidade associado a uma área específica, isso significa que o ganho de bem-estar que obtêm de tal redução do crime é pelo menos tão grande quanto o valor adicional que estão pagando. Assim, os modelos de preços hedônicos proporcionam uma estimativa indireta da disposição de pagar pela redução no nível de criminalidade ou, em outras palavras, pela perda de bem-estar associada a um certo nível de crime.

Outra vantagem dos métodos da disposição a pagar, seja o de valoração contingente ou de preços hedônicos, é que eles podem captar os custos indiretos e intangíveis do crime de modo mais efetivo do que a metodologia contábil. Tipicamente, os custos indiretos incluem renda não gerada, custos de oportunidade, investimentos para reduzir o risco de vitimização e outros custos que podem razoavelmente ser considerados como efeitos da atividade delituosa. Além disso, o crime e a violência geram custos intangí-

veis, que não são diretamente visíveis ou mensuráveis, mas que têm um grande impacto sobre o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas e comunidades. Entre os custos intangíveis frequentemente citados na literatura estão dor, medo e sofrimento, alteração de rotinas, subdesenvolvimento pessoal e comunitário e falta de confiança nas instituições encarregadas de prover segurança.

Inúmeros estudos mostram que os custos indiretos ou intangíveis do crime e da violência são significativos e tendem a se concentrar nos grupos populacionais mais vulneráveis, exacerbando suas condições de pobreza e marginalização social. Jaitman (2015) analisa estudos para países desenvolvidos e em desenvolvimento que usam os métodos de disposição a pagar.¹

Devido a limitações significativas de dados, as estimativas contábeis para os 17 países avaliados neste volume levam em consideração apenas alguns custos indiretos (p. ex., a perda da força de trabalho de criminosos encarcerados) e nenhum dos intangíveis. A informação aqui coletada sobre os custos do crime, porém, é por si só de grande interesse para os formuladores de políticas públicas; foi reunida pela primeira vez para 17 países, com controles rigorosos de comparabilidade. Além disso, proporciona um meio razoavelmente robusto para comparar os custos de bem-estar do crime entre países e ao longo do tempo. Ou seja, quando se diz que os custos do crime são mais altos em um país do que em outro, pode-se garantir com alguma confiança que os custos de bem-estar do crime são também mais altos nesse país do que no outro. Há, porém, algumas ressalvas a essa conclusão.

Uma delas é que os gastos governamentais para reduzir a criminalidade não são otimamente estabelecidos em nenhum país: são ou muito altos ou muito baixos e também mais ou menos eficientes. Em consequência, os custos do crime sobre o bem-estar podem ser altos não por conta da criminalidade em si, mas porque a resposta governamental ao crime é subótima. Por isso, países com medidas iguais de custos de

(1) Diversos estudos examinam os custos indiretos e intangíveis para a ALC. Por exemplo, em Robles, Calderón e Magaloni (2013) analisa-se o impacto da violência da droga no desempenho econômico municipal e no emprego no México. Ajzenman, Galiani e Seira (2015) usam preços hedônicos para avaliar o impacto dos homicídios no México. Por último, Foureaux Koppensteiner e Manacorda (2013) examinam o efeito da violência sobre a saúde infantil nas áreas rurais do Brasil.

bem-estar do crime não são necessariamente países em que o desempenho do governo na melhoria da segurança cidadã seja idêntico.

Por outro lado, os governos podem, por razões não relacionadas à ameaça do crime em suas sociedades, esbanjar recursos no setor de segurança muito além do que demanda a situação da criminalidade. Nesses casos, reduções nos gastos teriam pouco impacto sobre os índices de criminalidade, e é o gasto excessivo, mais do que o próprio crime, que reduz o bem-estar do cidadão. Ou, ao contrário, os governos podem dedicar recursos muito poucos à segurança cidadã, de tal forma que pequenos aumentos no gasto podem ter grandes efeitos negativos sobre o crime. Novamente, nesses casos, pode-se argumentar que as perdas de bem-estar se devem a falhas de política e não à criminalidade em si. Por último, o gasto governamental pode ser mais eficiente em alguns países em relação a outros. Em países nos quais o gasto é ineficiente, aumentos em eficiência poderiam reduzir tanto o gasto quanto o crime. Assim, para avaliar seu efeito sobre o bem-estar, é importante medir os custos marginais e os efeitos de políticas que visam a reduzir o crime.

Uma segunda ressalva é que potencialmente existem amplos efeitos distributivos que variam de forma observável de país para país. Por exemplo, a premissa de que apenas aqueles que fazem gastos privados arcam com seus custos de bem-estar pode ser inválida. Quando alguns cidadãos investem significativamente em proteção contra o crime podem tornar outros cidadãos alvos relativamente mais atraentes para os criminosos. Os gastos governamentais podem se dirigir para um grupo populacional ou outro e podem ser financiados por diferentes sistemas tributários, com implicações de bem-estar significativamente diferentes. Embora o escopo deste volume não seja explorar os efeitos distributivos, é importante considerar esses efeitos potenciais em trabalhos futuros.

Os dados e o escopo deste volume não são suficientes para lidar com essas duas ressalvas, mas é importante tê-las em mente ao interpretar as medidas dos custos diretos do crime como medidas de bem-estar, ou da eficiência das políticas governamentais em relação à criminalidade.

Uma terceira ressalva, verdadeira para todas as medidas dos custos diretos de qualquer política pú-

blica ou fenômeno social, é que a exclusão de custos indiretos ou intangíveis pode enviesar de maneiras distintas os custos de bem-estar estimados em alguns países em relação a outros. Por exemplo, o crime pode ter um impacto econômico maior em países que dependem do turismo, em comparação com países que dependem de manufatura pesada. As estimativas neste capítulo não são capazes de levar em conta essas diferenças.

1.3 Sobre este volume

Este volume aborda os custos do crime de numerosos pontos de vista. No capítulo 2, Jaitman e Torre usam a metodologia contábil descrita na seção anterior para estimar os custos do crime em 17 países da ALC no período 2010–2014. Enfocam três tipos de custos: despesas governamentais, gastos de domicílios e de empresas e custos para as vítimas e os criminosos.

O primeiro componente das estimativas de custo no capítulo 2 é o custo social do crime, que é composto de custos de vitimização devido a delitos (homicídios, roubos, agressões) e renda não gerada por aqueles que foram encarcerados devido a esses crimes. Os custos de vitimização incorporam os custos econômicos tangíveis e diretos do crime, mas não os custos indiretos (o abandono de um trabalho porque o transporte é muito perigoso, por exemplo, ou a renda não gerada pela família da vítima) ou intangíveis (como medo e ansiedade). Em média, perfazem 0,48 % do PIB na amostra de 17 países do capítulo, mas essa amostra denota um alto grau de heterogeneidade. Honduras, por exemplo, apresenta custos de vitimização que excedem 2 % do PIB, enquanto as cifras do Chile estão abaixo de 0,10 % do PIB. Em termos de renda não gerada pela população carcerária, a média da ALC é de cerca de 0,19 % do PIB.

O segundo componente estudado é o gasto privado com segurança. Em média, empresas e domicílios gastam anualmente entre 0,82 % e 1,42 % do PIB em prevenção ao crime na ALC. Em comparação, os custos privados são de 0,69 % e 0,70 % do PIB no Reino Unido e nos Estados Unidos. A magnitude do gasto com prevenção ao crime sugere que as despe-

sas privadas podem impor custos, também, a famílias e firmas que não adquiram segurança privada.

O terceiro componente examinado envolve as despesas governamentais: quanto os governos despendem com segurança cidadã, levando em consideração despesas com administração de justiça, prestação de serviços policiais e construção e administração de prisões? Em média, os autores estimam que os países da ALC gastam cerca de 1,45 % do seu PIB com despesas públicas relacionadas ao crime, dos quais 1,08 % para serviços policiais, enquanto os custos judiciais e de administração de prisões representam, em média, perto de 0,20 % do PIB. Os custos privados de um país estão mais correlacionados ao ambiente de criminalidade dos que os custos governamentais, o que sugere que o comportamento do setor privado é mais flexível do que o setor público em se adaptar a mudanças na situação do crime dos países.

A discussão anterior sugere que a interpretação dos custos estimados de bem-estar do crime depende em grande medida da otimização da política governamental com relação tanto à magnitude quanto à eficiência do gasto. De fato, como mencionado anteriormente, o gasto público na América Latina e no Caribe como porcentagem do PIB é semelhante ao do Reino Unido e dos Estados Unidos. Expressa, porém, como parcela do gasto público total, a porcentagem das despesas públicas em relação ao crime na ALC — 5 % — é quase duas vezes a média dos países desenvolvidos, o que mostra a prioridade que os governos da região atribuem à segurança cidadã. A eficiência desse gasto é, porém, questionável. Enquanto os gastos com educação e saúde parecem estar correlacionados de modo positivo à melhoria dos resultados nesses setores, as despesas com segurança cidadã não estão associadas a resultados melhores quanto ao crime: de fato, países com níveis similares de gastos podem experimentar índices de homicídio completamente diferentes, o que sugere a presença de ineficiências potenciais no gasto público.

Em média, as estimativas gerais de custo revelam que o crime custa aos países da ALC entre 2,41 % e 3,55 % do PIB, o que equivale a um montante entre US\$ 115 bilhões e US\$ 170 bilhões (ao câmbio de 2014) ou entre US\$ 175 bilhões e US\$ 261 bilhões (ajustados pela paridade do poder de compra). O volume dos custos relacionados ao crime na ALC é semelhante ao

que esses países gastam com infraestrutura e é aproximadamente igual à parcela da renda da região que vai para os 30 % mais pobres da população. Essas estimativas de custo proporcionam um retrato claro do impacto do crime e da violência na região e deveriam fomentar melhorias em políticas públicas que possam, em última instância, reduzi-los.

Um dos fatores subjacentes aos altos custos do crime são os índices de homicídios, enfoque do capítulo 3, de Jaitman e Torre. Cada vez que ocorre um homicídio, a consequência imediata é a perda irreversível de vida humana. Mas, como já foi mencionado, as estimativas dos custos de bem-estar para a sociedade como um todo também têm que considerar o custo econômico associado: a perda de produtividade das vítimas de homicídio.

Quem são as vítimas de homicídio? Em geral, nos 17 países estudados, cerca de 90,5 % das vítimas são homens e 9,5 % são mulheres. Quanto aos grupos etários, 50 % estão entre 15 e 30 anos de idade, sendo que 46 % são homens nessa mesma faixa etária.

Os homicídios, portanto, afetam de modo desproporcional os homens entre 15 e 30 anos, o grupo populacional com a maior produtividade de trabalho, ou seja, os jovens em idade de trabalhar. Isso faz com que sua morte tenha um custo especialmente alto para a sociedade como um todo, com implicações para o futuro em termos de desenvolvimento e crescimento do capital humano, em especial nos países em que os índices de homicídios têm sido descritos como epidêmicos.

Os custos do encarceramento também recebem atenção especial no capítulo 4, de Jaitman e Torre. Muitos governos responderam às altas taxas de criminalidade com sentenças mais duras e mais encarceramento. O encarceramento, porém, é caro e, em comparação com outras políticas, não é necessariamente eficaz em termos de custo para combater o crime (ver, por exemplo, Nagin [2015] e Conselho de Assessores Econômicos da Casa Branca [2016]). Se as políticas e práticas de encarceramento não forem adequadamente implementadas, o impacto para a sociedade ao longo do tempo pode ser ainda maior em termos de crime e violência.

No capítulo 4, os autores concluem que, nos 17 países incluídos no estudo, o aumento acentuado do número de detentos nos últimos anos aumentou os

custos incorridos pela sociedade: por um lado, mais dinheiro tem sido designado do orçamento público para a administração de sistemas penitenciários na região; por outro, o aumento do encarceramento de pessoas em idade de trabalhar privou a sociedade da renda que essas pessoas ganhariam de outra forma. Além disso, não está claro que as políticas de encarceramento tenham tido um efeito significativo sobre o crime, porque elas não são nem especialmente direcionadas para os “criminosos de carreira”, com alta probabilidade de cometer outros crimes após serem soltos, nem especialmente bem-sucedidas em reintegrar os detentos de volta à sociedade após saírem das prisões. Como consequência, os altos custos do encarceramento, que incluem a renda não gerada dos detentos, levantam dúvida em relação à eficiência da política penitenciária nos diversos países da região. Parece haver espaço, porém, para pensar em reformas que ao mesmo tempo reduzam os níveis de violência e os custos de encarceramento em muitos países da América Latina e Caribe.

No capítulo 5, Capriolo, Jaitman e Mello enfocam os custos do crime no Brasil, o país da região com os mais altos custos do crime em termos nominais. A violência foi responsável por uma perda de US\$ 75.895 milhões para o país em 2014, num cenário conservador, representando 53 % do custo total do crime na América Latina e Caribe e 78 % no Cone Sul. Esse alto valor pode ser parcialmente explicado pelas dimensões continentais do país, já que cerca de metade da população da região vive no Brasil e o país responde por 43 % do PIB e por 39,5 % dos homicídios da região. Em termos relativos, a criminalidade custa uma quantia equivalente a 3,14 % do PIB brasileiro, taxa ligeiramente acima da média da ALC (3,0 %) e muito mais alta do que a média do Cone Sul (2,5 %). Os custos do crime nos estados e regiões brasileiros mostram a mesma heterogeneidade que os da América Latina e Caribe como um todo. Alguns estados têm um custo de cerca de 2 % do seu PIB e, em outros, o crime custa três vezes mais. A heterogeneidade aparece não apenas em termos de porcentagem do PIB que os custos representam, mas também em termos de sua composição: em alguns estados, os custos sociais, principalmente homicídios, representam uma parcela relativamente grande, enquanto em outros é o gasto público ou privado com segurança que domina as despesas.

As discussões sobre o crime na região muitas vezes se concentram nos países do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras); em especial, o crime na área desencadeou uma imigração significativa dos centro-americanos em direção aos Estados Unidos. Honduras e El Salvador, especialmente, têm índices de homicídios (60 e 103,3 por 100.000 habitantes, respectivamente, em 2015) significativamente acima da média regional (26). Essa situação delicada tem um efeito negativo nas economias dos três países, sendo que o crime e a violência impõem custos diretos de bem-estar equivalentes a 3 % do PIB na Guatemala, 6,1 % em El Salvador e 6,5 % em Honduras, segundo as estimativas do capítulo 2 (embora elas não incluam os custos indiretos da emigração).

Granguillhome analisa no capítulo 6 o que está por trás do alto custo do crime no Triângulo Norte. O capítulo também destaca as variações entre os países do Triângulo Norte e dentro deles com relação aos índices de homicídios, agressões e vitimização. Enquanto Honduras, que foi o país mais violento do mundo, mostrou quedas significativas nos homicídios, o índice de homicídios em El Salvador ganhou impulso desde a trégua das gangues em 2012, superando a taxa de Honduras. A taxa de homicídios da Guatemala, em comparação, tem se mantido relativamente constante nos últimos dois anos.

A alocação cuidadosa de recursos de prevenção do crime para onde eles são mais necessários é um atributo-chave de um gasto governamental eficiente. Como o capítulo 6 destaca, ainda que os três países do Triângulo Norte apresentem taxas de homicídios bem acima da média regional, a distribuição da incidência de fatalidades difere consideravelmente entre os municípios. A concentração do crime em regiões geográficas específicas é um fenômeno bem conhecido; a análise feita no capítulo sobre as diferenças entre as municipalidades defende políticas de prevenção ao crime mais específicas na região. Por último, o capítulo lança luz sobre a situação geral do sistema penitenciário de cada país, proporcionando evidência da falta de capacidade institucional para enfrentar o número crescente de detentos e, como resultado, os altos níveis de gastos e custos em que incorrem a sociedade e a economia, conforme se explica nos capítulos restantes.

Nos últimos anos, a segurança cidadã no Caribe também se deteriorou e, como o capítulo 2 mostra,

os custos mais altos do crime na ALC geralmente se encontram nos países da América Central e do Caribe. No capítulo 7, Sutton explora a composição das estimativas dos custos sociais, privados e governamentais no Caribe. Dados de registros policiais oficiais sobre homicídios, bem como dados de pesquisas sobre vitimização de indivíduos e negócios, são usados para diagnosticar tendências recentes do crime e seu impacto na sociedade e na economia. Podem-se tirar várias conclusões dessa análise: (1) os altos custos sociais são impulsionados especificamente por altos níveis de crime violento, o qual por sua vez está relacionado à disponibilidade de revólveres nos países caribenhos; (2) o crime afeta uma ampla parcela do setor privado, em termos de perdas diretas e dos custos de segurança privada; e (3) a despesa governamental relativamente alta de combate ao crime está direcionada maciçamente para a polícia, com alocações orçamentárias comparativamente diminutas para o setor de justiça e prevenção.

À medida que a região avança para o futuro, novas e antigas formas de crime (em especial, violência contra a mulher e cibercrime) se entrelaçam para criar novos obstáculos ao desenvolvimento. Os capítulos finais do volume tratam dessas novas formas de delitos.

A violência contra a mulher se reveste de muitas formas, desde o abuso psicológico ao feminicídio, e inclui uma vasta gama de crimes, da violência doméstica ao estupro. Segundo a Organização Mundial da Saúde (2013), 29,8 % das mulheres na ALC sofreram violência física ou sexual, ou ambas, de um parceiro íntimo durante sua vida, 11,9 % experimentaram violência pelas mãos de uma pessoa que não o parceiro íntimo, e cerca de 10 % das vítimas de homicídios na região são mulheres. Essas altas cifras ilustram a seriedade do problema, que também gera altos custos de bem-estar. A violência contra a mulher tem inúmeros custos intangíveis e indiretos que são difíceis de medir, entre eles impactos negativos nos indicadores de saúde da mulher e das crianças. Mesmo os custos diretos são substanciais. No capítulo 8, Jaitman relata os resultados de um simples exercício que estima os custos sociais diretos da violência contra a mulher. Uma vez que a taxa de homicídio de mulheres na região é quase duas vezes a média mundial de 2,3 por 100.000 mulheres, os custos diretos chegam a 0,31 % do PIB da região, em comparação com o custo total mundial de

0,12 % do PIB. O capítulo apresenta também os resultados de estudos que calculam os custos da violência contra a mulher no mundo todo.

No capítulo 9, Lewis indica que a ALC está muito atrasada em abordar uma ameaça emergente na região: o cibercrime. Em décadas recentes, a Internet assumiu um papel proeminente nas economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, o espaço cibernético criou também uma oportunidade única para os criminosos, que tiram vantagem da velocidade, conveniência e anonimidade da Internet para cometer atividades delituosas que não reconhecem fronteiras, sejam elas físicas ou virtuais. Embora não sejam violentos, esses crimes causam danos graves e representam uma ameaça significativa a vítimas no mundo inteiro (Interpol 2016). Segundo o Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais e McAfee (2014), o custo anual global do cibercrime varia entre US\$ 375 bilhões e US\$ 575 bilhões e é de aproximadamente US\$ 90 bilhões ao ano na ALC (Prandini et al. 2011). Embora a estimativa de custos do cibercrime esteja além do escopo deste volume, dadas as altas cifras, a importância crescente dessa questão e a situação vulnerável da América Latina e Caribe em termos de *cibersegurança*, Lewis oferece uma breve introdução ao tema e direções para pesquisas futuras. O capítulo se concentra na definição de cibercrime e *cibersegurança*, apresentando metodologias para medir seus custos. Conclui com uma análise da situação na região em relação a *cibersegurança* e o que pode ser feito para melhorá-la.

Finalmente, o crime organizado e em especial o tráfico de drogas estão muitas vezes relacionados ao alto nível de homicídios na região. No entanto, essa relação não é simples ou causal, segundo a literatura existente. No capítulo 10, Leggett, Jaitman e Mejía Guerra descrevem algumas características do amplo conceito de “crime organizado” para mostrar que na ALC uma ampla variedade de grupos com diversas motivações podem estar subjacentes à tendência de alta dos homicídios em alguns países. O capítulo ilustra os vários tipos de grupos que existem na região por meio de estudos de caso que reforçam a ideia da complexidade e heterogeneidade desse fenômeno criminoso.

1.4 Caminhos para pesquisas futuras

Um único volume deste porte não é suficiente para tratar de todas as formas pelas quais os custos do crime solapam o desenvolvimento e o bem-estar social. Ainda assim, está claro que algumas áreas emergentes demandarão atenção analítica significativa no futuro próximo. Uma delas é o efeito do crime sobre a produtividade. A criminalidade afeta as empresas de inúmeras maneiras. O enfoque mais comum são os investimentos da firma em segurança, seja com guardas ou investimentos de capital, como câmaras e edifícios seguros. Além disso, porém, o crime pode reduzir a demanda, porque os clientes temem que eles mesmos possam ser vitimizados se frequentarem um determinado negócio. Pode também elevar os custos de mão de obra, caso os trabalhadores exijam compensação adicional devido aos riscos de segurança que assumem ao tentar chegar ao trabalho. Pode ainda aumentar os custos de inovação e investimento, se as firmas tendem a se preocupar com que seus investimentos sejam expropriados por extorsão. Além do mais, como a lista torna claro, os custos do crime para as empresas dependem do tipo de crime. A pesquisa sobre cada uma dessas perguntas é incipiente.

Um tipo especial de crime que tem recebido atenção significativa por parte de economistas do desenvolvimento, especialistas em administração pública e cientistas políticos, mas muito pouca dos especialistas em segurança cidadã, é a corrupção. A corrupção, especialmente, não tem sido avaliada por nenhuma das metodologias usadas na quantificação dos custos do crime. A justificativa para fazê-lo é simples: os esforços de cumprimento da lei e prevenção do crime devem ser direcionados para onde os custos do crime são maiores, a não ser que esses esforços sejam particularmente ineficazes por algum motivo. Sem um cálculo dos custos da corrupção que siga o mesmo enfoque sistemático dos custos de outros tipos de delitos, não é possível fazer essas comparações. A importância de fazê-las é intensificada pelo fato de que as políticas de segurança em cada país tendem a concentrar seus recursos nos crimes de rua, geralmente cometidos pelos mais pobres, e menos na corrupção, dominada em geral por cidadãos dos estratos mais altos da sociedade.

Deste volume se depreende que o crime na ALC custa caro e gera múltiplas distorções para todos os agentes econômicos. O volume também destaca que diferentes políticas, como o aumento do gasto público, podem ter efeitos diversos sobre o crime nos países e regiões. Portanto, para pesquisas futuras, é importante promover e implementar avaliações de impacto da prevenção do crime e de políticas de controle da criminalidade a fim de realizar análises robustas de custo-benefício e custo-efetividade (ver Nagin 2015 e Dhaliwal et al. 2013). É urgente construir o conhecimento necessário para empregar políticas públicas baseadas em evidências na região, especialmente na área de segurança cidadã, em que as demandas são prementes e as pesquisas têm sido escassas.

Por fim, a teoria em relação aos custos do crime e, de modo mais geral, à economia do crime ainda apresenta falhas importantes. Em geral, as questões do crime são estudadas em ambientes de equilíbrio parcial, mas as decisões interconectadas dos agentes requerem abordagens de equilíbrio geral. Há muitas questões em aberto sobre como medir a diferença em termos de bem-estar em um cenário com crime versus um cenário sem crime. Nesse sentido, Galiani, Jaitman e Weinschelbaum (2016) mostram que o crime produz externalidades de mercado e não-mercado que afetam o nível ótimo de bem-estar social.

Embora a literatura da economia do crime tenha avançado no estudo teórico e empírico de como os criminosos potenciais respondem a incentivos (ameaça de sanções mais duras, experiência de encarceramento, educação e emprego), muito pouco se sabe com relação ao outro lado do mercado: a oferta de bens roubados, principalmente o mercado de bens roubados. O grau de informalidade numa determinada economia pode desempenhar um papel importante nesse sentido, especialmente na ALC.

Essas são algumas das dimensões importantes a desenvolver em pesquisas empíricas e teóricas futuras a fim de promover uma melhor compreensão dos custos de bem-estar do crime, na ALC e em outros lugares, e do efeito das políticas públicas para reduzi-los.

Apêndice 1.1

Um esquema conceitual para os custos do crime

Soares (2015) desenvolve um modelo econômico muito simples do crime seguindo a linha tradicional de Becker (1968), Stigler (1970) e Ehrlich (1973) a fim de lançar luz sobre o conteúdo conceitual subjacente às estimativas dos custos do crime normalmente calculadas na literatura empírica. Esse modelo abrange tanto os custos diretos quanto indiretos do crime e, portanto, oferece um esquema geral para interpretar os custos de bem-estar do crime. Este apêndice enfoca apenas os custos diretos.

Considere um agente com preferências definidas sobre dois bens, c e y , que podem ser representados pela seguinte função de utilidade:

$$V_n(c, y) = \alpha \ln c + y, \quad (1)$$

onde α é uma constante e o subscrito n denota o cenário sem crime. O objetivo do indivíduo é maximizar a função de utilidade (1.1) sujeita a restrição orçamentária

$$pc + y = m, \quad (2)$$

onde p é o preço do bem c , m é a renda e o preço de y é normalizado a 1. Dada a quase linearidade da função de utilidade, y pode ser interpretado como renda gasta com todos os outros bens à parte de c ou, alternativamente, como a utilidade do dinheiro que não é usado para comprar o bem c . Em uma solução interior dentro dessa formulação, não há efeito-renda na demanda de c .

Portanto, qualquer perda de renda se reflete exclusivamente em uma demanda reduzida de y .

Das condições de primeira ordem para a escolha individual ótima neste problema, é fácil ver que as demandas marshallianas desses dois bens no cenário sem crime são dadas por

$$c_n = \alpha/p, \quad (3)$$

e

$$y_n = m - \alpha. \quad (4)$$

Considere agora o cenário com incidência positiva de crime.

Vítimas

Suponha que existe, potencialmente, alguma incidência positiva de crime nessa economia. Para simplificar a discussão, parte-se do princípio que o bem c pode ser roubado e o bem y , não. Isso pode ser razoavelmente interessante se se pensar que c corresponde a bens conspícuos que podem ser fisicamente confiscados — como joias, carros, dinheiro e telefones celulares — e que y representa imóveis, investimentos financeiros e outros ativos fixos. Nesse espírito, suponha-se que c seja o bem

visado pelos criminosos. Parte-se do princípio que a probabilidade de ser vítima, $\pi(c)$, é uma função crescente de c . Se for vítima, o indivíduo tem uma quantidade x de bens c roubados e, além disso, sofre uma perda subjetiva de bem-estar de σ (medida em unidades monetárias). Partindo do princípio que o indivíduo assume x como dado, a utilidade esperada de uma vítima potencial é dada por

$$V_c(c, y) = \pi(c)[\alpha \ln(c - x) + y - \sigma] + (1 - \pi(c))[\alpha \ln c + y]. \quad (5)$$

As condições de primeira ordem para o problema do indivíduo determinam o consumo ótimo c_c implicitamente por

$$\frac{\alpha}{c_c} - p + \pi(c_c) \frac{\alpha x}{c_c(c_c - x)} + \pi'(c_c) \left[\alpha \ln \left(\frac{c_c - x}{c_c} \right) - \sigma \right] = 0. \quad (6)$$

Os dois primeiros termos nesta equação são idênticos à solução no cenário sem crime discutido previamente, e os últimos dois termos representam as respostas da escolha ótima de c à possibilidade de vitimização. O terceiro termo, que é positivo já que $c_c > x$, indica que o consumo de equilíbrio de c deve levar em conta a perda de utilidade caso c seja roubado. O quarto termo, que é positivo porque $\pi(c)$ aumenta com c , explica o fato de que a escolha ótima de c também afeta diretamente a probabilidade de vitimização, a qual por sua vez está associada a uma redução do consumo e a uma perda de utilidade σ .

O terceiro e quarto termos da equação (6) representam as perdas diretas de bem-estar do crime para uma vítima potencial. Sua importância relativa deve variar segundo os diferentes tipos de crime.

Existem outros custos do crime que, em um modelo como este, reduziram também o consumo de y . Esse seria o caso, por exemplo, das despesas com segurança pública e privada, que entrariam na restrição orçamentária como impostos ou gastos pessoais adicionais. Dadas as preferências quase lineares, estes se refletiriam novamente por completo na demanda reduzida de y .

Criminosos

Considere agora o problema de um criminoso. Suponha que os criminosos escolham uma quantia x a ser roubada, mas esse x tem que ser “produzido” com um esforço e que reduz a utilidade. O efeito negativo do esforço sobre a utilidade pode derivar de trabalho real ou de normas morais e sociais que conferem um estigma a atividades criminosas. Suponha que as preferências de um criminoso sobre x e e podem ser representadas pela função de utilidade instantânea

$$u(x, e) = \beta x - e, \quad (7)$$

Onde β é uma constante. Suponha-se, além disso, que os criminosos podem gerar um ganho x segundo a função de produção

$$x = lne. \quad (8)$$

Suponha, agora, que os criminosos podem ser pegos com probabilidade $\theta(e, s)$, que é crescente em e e s , sendo o último definido como despesas com algum tipo de tecnologia de segurança pública (p. ex., força policial). Se os criminosos forem pegos, perdem o que quer que tenham roubado e enfrentam uma punição correspondente a uma perda de utilidade δ . Geralmente, δ também seria também produzido por alguma tecnologia associada ao sistema público de justiça (e alguma despesa correspondente j). Nesse contexto, a utilidade esperada de um criminoso é dada por

$$P(x, e) = \theta(e, s)(-e - \delta) + (1 - \theta(e, s))(\beta x - e). \quad (9)$$

Se os criminosos tomam s, j e as escolhas c dos indivíduos como dadas, a condição de primeira ordem que caracteriza a escolha ótima de e , representada por e^* , é

$$.P(x, e) = (1 - \theta(e^*, s)) \frac{\beta}{e^*} - 1 - \frac{\partial \theta(e^*, s)}{\partial e} (\delta + \beta \ln e^*) = 0. \quad (10)$$

Os custos do crime tipicamente analisados na literatura incluem despesas com polícia e o sistema de justiça criminal (s e j) e às vezes as perdas associadas à punição de criminosos (δ) e o valor de bens roubados ou perdidos (x). Como o enfoque aqui é exclusivamente nos custos diretos do crime, a análise a seguir ignora δ .

A análise abstrai algumas questões não triviais. Primeiro, não se permite uma margem ampla de escolhas, portanto o número de criminosos e vítimas potenciais é fixo (sendo o primeiro menor do que o segundo). Segundo, ignora a questão da correspondência entre vítimas e criminosos. Para que isso seja compatível com o pressuposto de que π é crescente em c , pode-se supor que existe um intervalo unitário de vítimas potenciais que são sorteadas pelos criminosos com probabilidade proporcional a c . A análise, por fim, supõe que s afeta a probabilidade de que um criminoso seja pego, mas não a probabilidade de vitimização. Isso deriva imediatamente do fato de que a análise não permite ajustes de margem extensiva. Assim, s afeta x , mas não o número de crimes cometidos. Esta é, sem dúvida, a hipótese simplificadora mais limitante. Ainda assim, o esquema apresentado aqui é capaz de destacar as principais questões na discussão sobre a inclusão de itens nas estimativas dos custos de bem-estar do crime.

Os custos de bem-estar do crime

Tomando os gastos públicos com segurança s e j como dados e incorporando-os à restrição orçamentária da vítima, um equilíbrio nessa economia pode ser definido como um vetor (c_c, y_c, e^*) , de modo que:

- i. (c_c, y_c) maximize $V_c(c, y)$, dado e^* , sujeito a $pc + y + s + j = m$; y
- ii. (e^*, x^*) maximize $P(x, e)$, dado c_c , sujeito à função de produção $x = \ln e$.

Uma das medidas mais comumente usadas dos custos de bem-estar do crime pode ser interpretada como uma tentativa de calcular a diferença no bem-estar de vítimas potenciais em cenários sem crime e com crime. Em termos do modelo empregado neste apêndice, esse conceito, que é equivalente à perda social agregada devido ao crime, pode ser expresso como

$$L_v = s + j + \pi(c_c)(\sigma + px) + p(c_n - c_c), \quad (11)$$

sendo que o V subscrito representa as vítimas. Os componentes desse custo agregado são: (1) despesas com o sistema de justiça criminal associadas à prevenção e punição de crimes, representadas pela variáveis s e j ; (2) perdas diretas de utilidade por vitimização, incluídos os custos psicológicos devido ao trauma e medo e custos físicos devido a ferimentos e morte, captadas por σ (que ocorrem com a probabilidade $\pi(c_c)$); (3) o valor de bens perdidos ou destruídos, representado por px (que também ocorre com a probabilidade $\pi(c_c)$); e (4) a mudança de comportamento para tentar reduzir o risco de vitimização, correspondendo à redução no consumo de c de c_n to c_c e representando uma perda de bem-estar de $p.(c_n - c_c)$. A maioria das estimativas disponíveis na literatura tentam obter os três primeiros termos desta equação.

Se x deve ser contado como perda social ou transferência de recursos dentro da economia depende do peso atribuído ao bem-estar dos criminosos. Segundo Glaeser (1999), parte de x certamente representa uma perda social líquida, já que os consumidores — que adquirem o bem no mercado — em geral o valorizam mais do que os criminosos. Aqui se segue a abordagem mais comum e não se considera o benefício que os criminosos derivam da propriedade roubada, portanto x é considerado inteiramente uma perda social.

Em termos mais gerais, a discussão relacionada aos criminosos na literatura aplicada não segue o que a teoria sugeriria. De um ponto de vista conceitual, os custos sociais do crime incluem o esforço alocado ao crime e a punição δ imposta aos criminosos. Algumas estimativas tentam calcular certas dimensões de δ , como o custo de oportunidade de indivíduos encarcerados ou incapacitados como consequência de seu envolvimento com o crime. Mas, além disso, δ captura também as perdas de utilidade diretas do encarceramento e outros tipos de punição. Quanto a e , entende-se melhor como reflexo dos bens que poderiam ter sido produzidos com o tempo e esforço que os criminosos dedicam ao planejamento e execução do crime se tivessem dedicado esse tempo e esforço à produção, gerando valor agregado. A contrapartida teórica da perda de bem-estar associada aos criminosos é

$$L_c = e + \theta(s, e)\delta, \quad (12)$$

em que o C subscrito representa os criminosos. A grande maioria das estimativas dos custos do crime na literatura pode ser mapeada em alguns dos conceitos tratados anteriormente e se baseia sobretudo na comparação entre um cenário sem crime e com crime. Essa é sem dúvida uma comparação intuitivamente atraente que põe em destaque o custo social agregado associado à existência do crime.

O problema que os governos enfrentam em relação a qualquer dimensão de política pública é como alocar recursos a fim de maximizar o bem-estar social. A alocação ótima de recursos costuma ser caracterizada pela igualdade entre os benefícios marginais da expansão de uma certa política e os custos marginais associados a essa expansão. Em relação ao modelo exposto neste apêndice, essa lógica implicaria que os governos deveriam escolher s e j ponderando seus benefícios marginais (diminuição da atividade criminosa) contra seus custos marginais (redu-

ção do consumo devido ao aumento dos impostos). Isso seria equivalente a escolher s e j a fim de minimizar o grau de perda social representado por $L_v + L_c$.

Uma questão essencial na interpretação das evidências empíricas em relação aos custos do crime, incluindo as despesas governamentais para combatê-lo, é o grau em que esses gastos são ótimos. Nos países em que os governos negligenciam o cumprimento da lei e a prevenção do crime, os custos observados do crime podem parecer baixos, mas de fato o bem-estar do cidadão poderia aumentar se as despesas do governo fossem maiores. Por outro lado, quando os governos esbanjam recursos nas instituições de segurança, mesmo quando as ameaças de crime são baixas, os custos mensurados do crime serão elevados, mas como produto de decisões governamentais e não de atividade criminosa.

Referências do capítulo 1

- Ajzenman, N., S. Galiani e E. Seira. 2015. On the Distributive Cost of Drug-Related Homicides. *Journal of Law and Economics* 58(4): 779-803.
- Altbeker, A. 2005. Paying for Crime: South African Spending on Criminal Justice. ISS Paper 115, Institute for Security Studies, Pretória.
- Banco Mundial. 2003. Jamaica-The Road to Sustained Growth: Country Economic Memorandum. Washington, DC: Banco Mundial.
- Becker, G. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76(2): 169-217.
- Brand, S. e R. Price. 2000. The Economic and Social Costs of Crime. Home Office Research Study 217. Londres: Home Office.
- Bundhamcharoen, K., P. Odton, S. Muges, S. Phulkerd, K. Dhisayathikom e V. Tangcharoensatien. 2008. Estimating the Economic Costs of Injuries Due to Interpersonal and Self-Directed Violence in Thailand. In *Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries Due to Interpersonal and Self-Directed Violence*, A. Butchart, D. Brown, A. Khanh-Huynh, P. Corso, N. Florquin e R. Muggah (eds.), 37-42. Genebra: Organização Mundial da Saúde e Centros para Controle e Prevenção de Doenças.
- Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais e McAfee. 2014. Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime. Disponível em: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf>
- Cohen, M. A., R. T. Rust, S. Steen e S. T. Tidd. 2004. Willingness-to-Pay for Crime Control Programs. *Criminology* 42(1): 89-110.
- Conselho de Assessores Econômicos da Casa Branca. 2016. Economic Perspectives on Incarceration and the Criminal Justice System. CEA Report. Casa Branca. Washington, DC. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/CEA%2BCriminal%2BJustice%2BReport.pdf>
- Dhaliwal, I., E. Duflo, R. Glennerster e C. Tulloch. 2013. Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries: a General Framework with Applications for Education. In *Education Policy in Developing Countries*, Paul Glewwe (ed.), 285-338. University of Chicago Press.
- Ehrlich, I. 1973. Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Political Economy* 81(3): 521-65.
- Foureaux Koppensteiner, Martin e Marco Manacorda. 2013. The Effect of Violence on Birth Outcomes: Evidence from Homicides in Rural Brazil. Documento de trabalho 416 do BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Galiani, S., L. Jaitman e F. Weinschelbaum. 2016. Crime and Durable Goods. NBER Working Paper 22788, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Glaeser, E.L. 1999. *An Overview of Crime and Punishment*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Instituto de Estudos da Religião (ISER). 1998. Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento para o ISER. Rio de Janeiro, Brasil.
- International Criminal Police Organization (Interpol). 2016. Cybercrime. Disponível em: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime>
- Jaitman, L. (ed.) 2015. *The Welfare Costs of Crime in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jaitman, L. e R. Guerrero Compeán. 2015. Promoting Evidence-based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean. *Translational Criminology* 9: 14-19.
- Londoño, J. L. e R. Guerrero. 1999. Violencia en América Latina: epidemiología y costos. Documento de trabalho R-375. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Mayhew, P. 2003. Counting the Costs of Crime in Australia: Technical Report. Australian Institute of Criminology Technical and Background Paper Series No. 4.: Australian Institute of Criminology.

- Miller, T. R., M. A. Cohen e S. B. Rossman. 1993. Victim Costs of Violent Crime and Resulting Injuries. *Health Affairs* 12(4): 186-97.
- Nagin, D. S. 2015. Cost-Benefit Analysis of Crime Prevention Policies. *Criminology and Public Policy* 14(4): 583-87.
- Olavarría Gambi, M. 2015. Costs of Crime as Calculated Using the Accounting Methodology: A Comparative Study of Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, and Uruguay. In *The Welfare Costs of Crime in Latin America and the Caribbean*. Laura Jaitman (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Organização Mundial da Saúde. 2013. Global and Regional Estimates of Violence against Women. Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf
- Prandini, P. e M. Maggiore. 2011. Panorama del Ciberdelito en Latinoamérica. Documento de trabalho. Centro de Informação da Rede Latino-Americana e Caribenha, Montevidéu.
- Robles, G., G. Calderón e B. Magaloni. 2013. Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. Documento de trabalho 426 do BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Rondon, V. V. e M. V. Andrade. 2003. Custos da criminalidade em Belo Horizonte. *Economia* 4(2): 223-59.
- Soares, R. 2015. Welfare Costs of Crime and Common Violence. *Journal of Economics Studies* 42(1): 117-37.
- Stigler, G. 1970. The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy* 78(3): 526-36.

Parte I

Estimativa dos custos diretos do crime e da violência

Laura Jaitman e Iván Torre

2. Uma abordagem sistemática para medir os custos do crime em 17 países latino-americanos e caribenhos
3. Os custos diretos dos homicídios
4. Os custos do encarceramento

ESTIMATIVA DOS CUSTOS DIRETOS DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

2 Uma abordagem sistemática para medir os custos do crime em 17 países latino-americanos e caribenhos

Laura Jaitman e Iván Torre²

O que são exatamente os custos sociais do crime e como podemos medi-los? Eles certamente incluem os custos diretos resultantes do crime: ferimentos, danos e perda. Há também custos em antecipação ao crime, como as despesas públicas e privadas com segurança. E há aqueles em resposta ao crime, como o custo do sistema de justiça penal. Devem-se também levar em consideração outros custos indiretos e intangíveis, como as mudanças de comportamento devido ao temor à delinquência ou os custos para as famílias das vítimas. De fato, há provavelmente muitas outras consequências do crime que são caras e deveriam ser consideradas, entre elas a possibilidade de que o que as pessoas estão dispostas a pagar para reduzir a criminalidade pode, às vezes, ser até mais do que o que os custos agregados do crime representam para a sociedade.

A incidência, bem como o medo, do crime e da violência, portanto, levam a muitas distorções na economia (Jaitman 2015). O enfoque deste capítulo são

os custos, valorados monetariamente, que a criminalidade e a violência impõem à sociedade. Mais especificamente, essa perspectiva analítica abrange os custos, despesas, perdas e investimentos em que os domicílios, as empresas e o Estado incorreram em relação ao crime. Os crimes analisados são aqueles cometidos contra pessoas e propriedade, com enfoque especial em homicídios, estupro, roubos e agressões.

O objetivo deste capítulo é fornecer estimativas comparáveis dos custos de bem-estar do crime e da violência em 17 países da América Latina e Caribe (ALC), usando o método contábil, também conhecido como método de perdas e despesas. Os países incluídos são Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai. Os países foram selecionados por disporem de informação comparável que nos permitiria seguir adiante com o projeto de pesquisa. Todas as sub-regiões do continente estão representadas e a amostragem inclui países com níveis de crime altos, médios e baixos.

A análise não visa estabelecer quantidades exatas, mas identificar ordens de magnitude de crime e violência em um determinado país ou comunidade. A razão é que, por um lado, o crime na prática é um fenômeno em evolução e dinâmico, o que torna mais complicada a tarefa de identificar as medidas monetárias e suas consequências. Por outro lado, é importante notar que a informação necessária para estimar o custo do crime é complexa e difícil de se obter, levando muitas vezes ao uso de métodos de estimação

(2) Os autores gostariam de agradecer Pablo Bachelet, Daniel Cerqueira, Renato Sergio de Lima, Sebastián Galiani, Phil Keefer, Ana María Rodríguez, Heather Sutton e David Weisburd pelas opiniões e ajuda valiosas. Victoria Anauati, Rogelio Granguillhome, Marcela Mello e Rocío Suarez proporcionaram excelente assistência para pesquisa.

indireta. Neste capítulo, usamos informações públicas de 17 países e a mesma metodologia. Assim, as estimativas podem diferir de outras estimativas para os mesmos países e para os mesmos anos, já que podem ter sido usadas outras fontes de dados e outras hipóteses; portanto, as comparações com outras estimativas dos custos do crime devem considerar essas diferenças.

Esta é a primeira tentativa de estudar sistematicamente os custos do crime para tantos países na América Latina, e é o primeiro estudo a incluir um grupo de países caribenhos. Obteve-se um custo médio do crime por país em 2014 de 3 % do PIB, com um limite inferior de 2,41 % e um limite superior de 3,55 %, com uma ampla variação entre os países, o que ilustra a heterogeneidade da região em relação ao crime. Em alguns deles, os custos do crime são o dobro da média regional (especialmente na América Central), enquanto em outros países os custos são menos da metade dessa média. O custo do crime representa, para a região como um todo, um total de US\$ 174 bilhões à taxa de câmbio de 2014, que é de aproximadamente US\$ 300 per capita em média. Esse custo é composto por 37 % de custos privados, 42 % de despesas públicas e 21 % de custos sociais, os quais se devem principalmente à vitimização.

Esta é uma estimativa conservadora, comparável entre os países, e que proporciona um limite inferior dos custos diretos de bem-estar do crime e da violência na região. Esperamos que essa estimativa conservadora sirva de referência para aumentar a consciência sobre a gravidade deste problema e como linha de base para medir as mudanças nos custos do crime a fim de moldar futuras iniciativas para sua prevenção e controle.

2.1 Uma classificação contábil de custos relativos ao crime

A contabilidade é a estratégia mais comumente usada para estimar os custos de bem-estar do crime (ver Soares 2015 e o primeiro capítulo deste volume). É, em suma, uma aplicação direta da lógica da comparação entre cenários “sem crime” e “com crime”. Sua justificativa básica pode ser resumida em dois pontos:

(1) há custos incorridos pelas economias e perdas que elas sofrem que não seriam observados na ausência da criminalidade; e (2) esses custos representam perdas diretas de bem-estar que não deveriam ocorrer e de recursos que poderiam potencialmente ser usados para outros fins. As dimensões específicas consideradas em cada estudo usando a metodologia contábil variam amplamente. Neste estudo, os custos do crime serão classificados em três categorias diferentes que proporcionarão uma estimativa conservadora dada a informação disponível:

- **Custos sociais do crime**, que incluem os custos de vitimização em termos de perda de qualidade de vida devido a homicídios e outros crimes violentos e de renda não gerada da população encarcerada.
- **Custos incorridos pelo setor privado**, que incluem as despesas de empresas e domicílios com prevenção do crime, especificamente gastos com serviços de segurança.
- **Custos incorridos pelo governo**, que incluem despesas públicas com o sistema judicial, serviços policiais e administração de prisões.

Outros custos comumente incluídos nas estimativas da metodologia contábil são o valor dos bens roubados. É importante ressaltar que nesta análise não está incluído o valor dos bens roubados já que eles representam uma transferência do proprietário legítimo para o ilegítimo. Embora haja necessariamente perdas de eficiência envolvidas — os bens roubados não têm o mesmo valor nas mãos do proprietário ilegítimo do que nas mãos do dono legítimo —, não há informações suficientes para estimar esses custos ou a diferença entre o valor dos bens nos mercados legais e de produtos roubados.

A literatura prévia que estimou os custos do crime na América Latina inclui Olavarría Gambi (2015), que fornece estimativas de 2010 para Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguai e Uruguai usando uma metodologia semelhante à empregada aqui e obtém resultados comparáveis de um ônus médio de cerca de 3 % do PIB para esses países. Ao contrário desse estudo, nossa análise não inclui o valor dos bens roubados, o qual é em geral estimado de modo muito impreciso e con-

ceitualmente sem rigor, já que existe uma perda parcial para a economia dessa transferência do proprietário legítimo para o ilegítimo. Nosso estudo também aperfeiçoa a estimativa atual dos custos sociais usando dados mais ricos sobre as características das vítimas e mais comparáveis sobre a vitimização e a população carcerária. Além disso, expandimos a lista de países estudados, de 5 para 17, incluindo países do Caribe. Outros estudos com metodologia similar foram realizados há uma década ou mais, entre eles Londoño e Guerrero (2000) e Acevedo (2008). As estimativas de Londoño e Guerrero, que datam do final dos anos 1990, são muito heterogêneas e colocam a Colômbia como tendo o mais alto custo do crime, com cerca de 11 % do PIB. Isso corresponde a um período na história do país em que era muito alta a violência alimentada pela guerrilha e os paramilitares. Acevedo se concentra na América Central e estima um custo direto médio do crime de 5,5 % para a região em 2006. Essa cifra está alinhada com nossas estimativas, considerando que Acevedo inclui o valor dos bens roubados na estimativa.

2.2 Estimativa dos custos diretos do crime em 17 países da região

2.2.1 Custos sociais

Neste capítulo, os custos sociais do crime se referem a uma variedade de custos que afetam a economia como um todo em consequência da criminalidade. O mais importante deles são os custos de vitimização, que são interpretados como a renda não gerada pelas pessoas que foram vítimas de delitos. Outro conjunto de custos sociais corresponde à renda não gerada pelos indivíduos encarcerados que não estão desempenhando atividades produtivas para a economia.

A estimativa de renda não gerada por vitimização usa a metodologia do capital humano e os estudos de ônus para a saúde. Esses estudos permitem identificar os anos de vida saudável perdidos (DALY) devido a morte prematura (YLL) ou incapacidade (YLD) (Banco Mundial 1993). Sem dúvida, a renda não gerada daqui a dez anos é menos valiosa do que a renda

não gerada amanhã. As estimativas de DALY, porém, já incluem uma taxa de desconto social que leva isso em consideração e é necessária para calcular o valor presente de perdas futuras. Em Dolan et al. (2005), estima-se a perda em termos de anos de vida saudável (DALY) para uma série de eventos delituosos que incluem assassinato, estupro, roubo e agressão. Esses são os quatro tipos de crimes que nossa análise leva em consideração. A fim de produzir um valor monetário para essas estimativas, valora-se um ano de vida saudável como a renda anual média de uma pessoa com a mesma idade e gênero da vítima. Para o caso de eventos não fatais, como estupro, roubo e agressão, isso é simples. No caso de vítimas de homicídio, dado o ciclo de vida da renda, esse cálculo pode superestimar a renda não gerada por vítimas mais velhas (cuja renda anual no momento de sua morte prematura é provavelmente mais alta do que a que elas perceberiam nos anos subsequentes) e subestimar a renda não gerada de vítimas mais jovens (cuja renda anual no momento de sua morte prematura é provavelmente mais baixa do que seria em anos subsequentes). O capítulo 3 explica em detalhes a metodologia e as ressalvas às estimativas.

Combinamos três fontes diferentes para estimar a renda não gerada por vitimização. A primeira consiste nas cifras de vitimização registradas pela Pesquisa de Vitimização do Crime do Caribe (CVVS) para os quatro países caribenhos da amostra, e o Barômetro das Américas do Projeto Latino-Americano de Opinião Pública (LAPOP) para os países restantes da América Latina. A CVVS informa sobre as taxas de vitimização nos países do Caribe por idade e gênero para uma série de crimes que incluem roubo e agressão, dois dos quatro crimes analisados aqui. Os dados do LAPOP fornecem cifras similares, mas com representação limitada por idade e gênero, para a maioria dos países latino-americanos. Para os casos de homicídio e estupro, usamos dados administrativos oficiais, que representam a segunda fonte de dados do estudo. Finalmente, para dar um valor monetário aos DALY no caso desses quatro crimes, estimamos a renda anual por idade e gênero usando a terceira fonte, as pesquisas de força de trabalho dos países analisados (ver o Apêndice da Parte 1 para as fontes de informação).

A renda não gerada anual de indivíduos encarcerados, o outro conjunto de custos sociais analisa-

dos neste capítulo, é estimada de forma semelhante à usada para medir os custos de vitimização. Designa-se para cada prisioneiro a renda média anual de uma pessoa da mesma idade e gênero estimada a partir das pesquisas de força de trabalho de cada país. Leva-se em conta a população carcerária total de todos os países sob análise porque, segundo os relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre Direitos Humanos dos Países, não existem prisioneiros políticos em nenhum deles. (Os prisioneiros políticos teriam que ser excluídos da análise porque seu encarceramento não está relacionado ao crime.)

A figura 2.1 mostra que, como era esperado, os homicídios são os que mais contribuem para os custos de vitimização. Dos US\$ 16,5 milhões em custos de vitimização incorridos na América Latina e Caribe em 2014, US\$ 10,6 bilhões se deviam a homicídios. Os custos sociais do crime na América Central totalizam mais de 1 % do PIB; essa sub-região tem o mais alto custo para os homicídios (quase 0,7 % do PIB) entre as regiões na figura. O Caribe e a Região Andina apresentam custos sociais do crime semelhantes, entre 0,4 % e 0,5 % do PIB regional. O Cone Sul apresenta os custos sociais mais baixos, um pouco acima de 0,4 % do PIB.

Em média, a renda não gerada devido a homicídios representa 0,32 % do PIB. Essa média, porém, esconde uma enorme variação entre os países. Em Honduras, país com a mais alta taxa de homicídios na região e no mundo em 2014, os homicídios custam 1,6 % do PIB. Em seguida vem El Salvador, com a segunda mais alta taxa de homicídios do mundo, com um custo por homicídios que é cerca de metade do de Honduras — 0,86 % do PIB. Ainda assim, essa cifra é quase três vezes a média regional. As Bahamas têm o terceiro mais alto custo de homicídios, com 0,48 % do PIB. No outro lado do espectro, o Chile tem o custo mais baixo: a renda não gerada devido a homicídios é de apenas 0,05 % do PIB. Os dois países a seguir com a menor perda de renda por homicídios são Barbados, com 0,06 % do PIB, e Argentina, com 0,07 % do PIB.

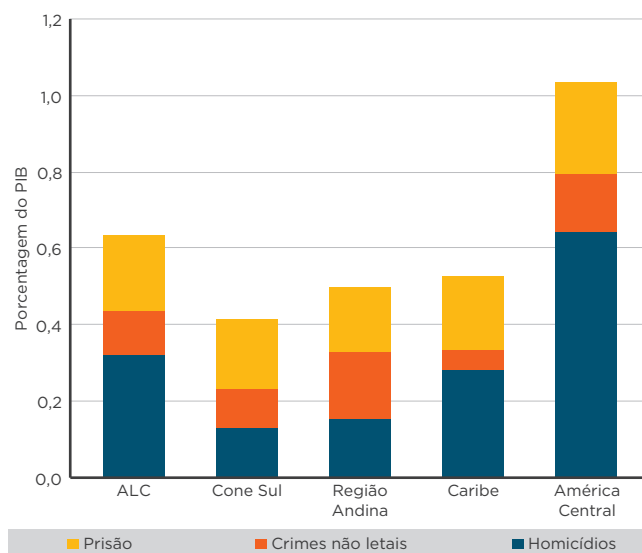
Os custos de vitimização de outros crimes não letais — agressão, estupro e roubo — se aproximam de 0,12 % do PIB, o que em média é cerca de um terço dos custos relacionados a homicídios. Em Honduras, porém, os custos de crimes não letais representam quase o triplo dessa cifra, com 0,30 % do PIB. El Salvador e Peru são os países com o segundo maior custo de viti-

mização por agressão, estupro e roubo, com 0,19 % do PIB. Os países com o custo mais baixo devido a esses crimes são Barbados e Trinidad e Tobago, com 0,02 % do PIB, seguidos do Chile, com 0,04 % do PIB.

Com relação à renda não gerada da população carcerária, os 17 países estudados perderam um total de US\$ 8,4 bilhões em 2014. El Salvador, que tem um dos mais altos índices prisionais na região, perdeu cerca de 0,40 % do seu PIB devido ao encarceramento de pessoas em idade produtiva (ver o capítulo 4 para mais detalhes). As Bahamas perderam um total ligeiramente menor, em torno de 0,36 % do PIB, seguidas da Colômbia, com 0,30 %. A Guatemala, com perda de 0,07 % do PIB, e a Jamaica, com 0,09 % do PIB, são os países que menos perdem devido à renda não gerada da população carcerária.

No geral, os custos sociais do crime são os mais baixos no Chile, com 0,28 % do PIB, seguido da Argentina e Barbados, ambos com 0,30 %. Os países com os custos mais altos são Honduras, com 2,19 % do PIB, El Salvador, com 1,44 %, e as Bahamas, com 0,94 %. Esses custos são discutidos com mais detalhes no capítulo 3.

Figura 2.1. Custos sociais do crime por sub-região, 2014 (% do PIB)



Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos, no Projeto Latino-Americano de Opinião Pública e em pesquisas de força de trabalho.

Observação: ALC = América Latina e Caribe.

2.2.2 Despesas privadas com segurança

As estimativas de despesas do setor privado relacionadas ao crime reduzem-se aqui aos custos de prevenção do crime devido à limitada informação disponível. Especificamente, usam-se principalmente os dados das empresas e, quando possível, incluem-se os dados dos domicílios sobre despesas relacionadas à criminalidade. Os custos diretos e indiretos para as empresas resultantes de atividades criminosas não são levados em conta por dois motivos. Primeiro, como se mencionou anteriormente, não estamos incluindo o valor de bens roubados na análise. Segundo, não temos um meio satisfatório para estimar a perda de produtividade ou eficiência das empresas privadas por roubo, extorsão e outros crimes. A obtenção dessas estimativas exigiria informações precisas sobre as atividades e respostas ao crime de cada firma, o que vai além do escopo deste trabalho.

A principal fonte de informação sobre os custos de prevenção do crime incorridos por empresas privadas é a Pesquisa de Ambiente de Negócios e Desempenho Empresarial (BEEPS) realizada pelo Banco Mundial em diversos países do mundo, inclusive vários na América Latina e Caribe. Especificamente, a pesquisa pergunta às empresas quanto dinheiro elas gastam com segurança como porcentagem das suas vendas anuais.³ Essa porcentagem, estimada no nível da empresa, pode ser agregada no nível setorial usando a produção bruta como representação das vendas, e esta será a medida dos custos de prevenção do crime incorridos pelo setor privado empregada neste estudo.

A BEEPS visa a proporcionar cifras representativas para todo o setor privado de cada país, mas nem todos os setores econômicos estão incluídos na amostra: agricultura, mineração, serviços públicos e financeiros estão excluídos. Nesse sentido, apresentamos duas estimativas de custos de prevenção do crime do setor privado: a primeira, como limite infe-

(3) Como as cifras no nível da empresa reportadas pela BEEPS correspondem a 2010, presumimos para este estudo que os padrões de custos relacionados à segurança das firmas não mudaram entre 2010 e 2014. Embora isso possa ser discutível, não parece haver uma ampla variação desses números ao longo do tempo e, além disso, partir dessa suposição é o único meio possível para comparar os 17 países de modo sistemático.

rior, inclui apenas as estimativas desses custos para os setores econômicos incluídos na BEEPS. A segunda, como limite superior, extrapola essas cifras para toda a economia do setor privado, incluindo os setores que não fazem parte da amostra da BEEPS. Em ambos os casos, levamos em consideração apenas o tamanho da economia formal: os números da BEEPS não são representativos do setor informal, e não se podem estimar as cifras das empresas informais.⁴

Para os países na nossa amostra, a estimativa do limite inferior é em média de 0,81 % do PIB e do limite superior é em média 1,37 % do PIB. A figura 2.2. apresenta os valores para cada sub-região. A América Central é, de longe, a região com os mais altos custos expressos como porcentagem do PIB; o limite inferior está bem acima de 1 % do PIB e o limite superior é quase 2 % do PIB. O Cone Sul apresenta os custos mais baixos do setor privado, sendo o limite inferior de 0,60 % do PIB e o limite superior um pouco acima de 1 % do PIB.

O elevado gasto privado com segurança cidadã é liderado por Honduras e El Salvador. Em Honduras, as despesas privadas chegam a quase 2 % do PIB — mais do que o dobro da média regional — e o limite superior se encontra acima de 3 %. A seguir vem El Salvador, com custos incorridos pelo setor privado que se situam entre 1,6 % e 2,7 % do PIB. As Bahamas e o Brasil também mostram altos custos privados, com estimativas que variam entre 1 % e 1,9 %. Barbados tem o mais baixo custo do setor privado, seguido por Uruguai e Paraguai.

A fim de complementar essa informação, coletaram-se também dados sobre o tamanho do setor da segurança privada em cada país, o que nos permite conferir a robustez das estimativas baseadas na BEEPS. A principal fonte de dados para o tamanho do setor da segurança privada são os censos nacionais (para o número de pessoas empregadas), as pesquisas anuais sobre força de trabalho (para os salários das pessoas empregadas nesse setor) e as contas nacionais (para a produção do setor). São apresentadas duas estimativas para a massa salarial do setor da segurança privada: a primeira é a massa salarial anual das pessoas empregadas como guardas de seguran-

(4) Esta análise usa a porcentagem do PIB correspondente às atividades formais, conforme estimadas por Vuletin (2008).

ça; a segunda é a massa salarial anual daqueles que informam que trabalham em empresas de segurança privada. A diferença entre essas duas cifras advém do fato que muitos guardas de segurança não são empregados pela companhia privada de segurança, mas por aquela para a qual fornecem os serviços. Reporta-se também, quando disponível, a produção bruta do setor de segurança privada fornecida pelas contas nacionais. Para simplificar, em nenhum dos três casos levamos em consideração o fornecimento de serviços de segurança automatizados, como o monitoramento remoto de sistemas de alarme.

A estimativa da massa salarial baseada na atividade do setor é a que nos permite obter cifras para a maior parte dos países: a média regional dessa cifra é de 0,44 % do PIB. A Guatemala parece ter a maior massa salarial, com cerca de 1 % do PIB, seguida de perto pela Costa Rica, com 0,92 %. A massa salarial do setor da segurança privada do México parece ser a menor, com 0,09 % do PIB, sendo que o Equador vem a seguir, com 0,21 %. Em termos de produção bruta, o setor da segurança privada da Colômbia é o maior, com quase 1 % do PIB. Quando se comparam essas cifras com as estimativas dos custos totais in-

corridos pelo setor privado, que estão entre 0,8 % e 1,4 % do PIB em média na região, pode-se estabelecer que entre um terço e metade desses custos podem ser atribuídos a despesas das empresas com serviços de segurança privada.

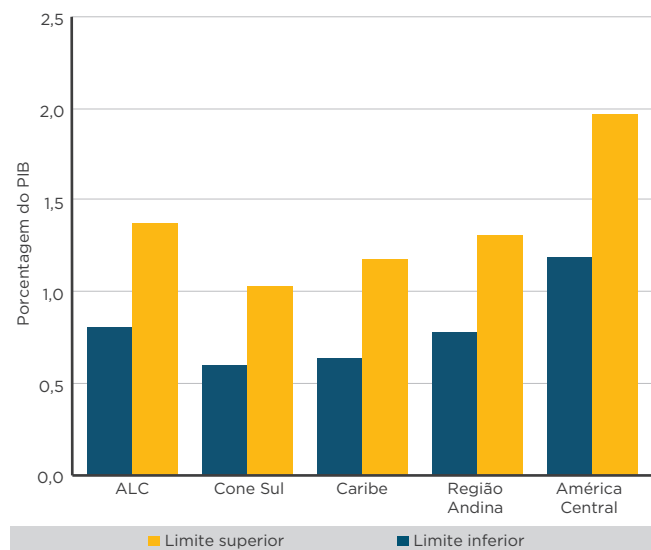
2.2.3 Despesa do governo relacionada ao crime

Com relação aos custos do crime incorridos pelo governo, como primeiro passo coletaram-se dados dos orçamentos governamentais oficiais com três diferentes itens da despesa: administração de justiça, serviços policiais e administração prisional.⁵

O segundo passo consistiu em atribuir uma parte desse orçamento à estimativa dos custos do crime. A administração de justiça, por exemplo, inclui muitas atividades que não são antecipação, consequência ou resposta a nenhum delito, tais como os custos associados a disputas comerciais, trabalhistas, de família e outras não criminais. Para excluir outras despesas judiciais não relacionadas ao crime, construímos uma variável *proxy*: a porcentagem de ações protocoladas nos tribunais que corresponde a casos de justiça penal. Em média, a proporção de casos de justiça penal em relação ao total de casos foi de 30 % para a amostra total dos países incluídos na análise.

De modo similar, examinou-se a proporção do orçamento dos serviços policiais a ser incluída nos custos do crime. *A priori*, poder-se-ia pensar que há muitas atividades realizadas pela polícia que não estão necessariamente relacionadas a casos criminais, sendo a mais importante delas o controle do tráfego. Porém, muitas operações relacionadas ao controle do tráfego também têm um impacto nos índices de criminalidade, seja pela dissuasão do crime com a simples presença policial ou graças às prisões efetuadas durante as paradas de tráfego rotineiras. Nesse sentido, é difícil separar os custos associados com crime de outros custos incorridos pela polícia, portanto muitos estudos consideram toda despesa pública com segurança como custos do crime. Neste estudo, porém, apresen-

Figura 2.2. Custos privados do crime por sub-região, 2014 (% do PIB)



Fonte: Estimativas dos autores baseadas na Pesquisa de Ambiente de Negócios e Desempenho Empresarial e nos dados das contas nacionais.

Observação: ALC = América Latina e Caribe.

(5) Usamos os montantes executados, não os aprovados, que geralmente são modificados durante o ano fiscal.

tam-se duas estimativas dos custos do crime relacionadas à despesa pública com a polícia.

A primeira, considerada um limite inferior, usa como indicador substituto (*proxy*) para a proporção de custos relacionados ao crime no gasto policial a porcentagem de pessoas detidas pela polícia por conta dos delitos analisados neste estudo (crimes violentos, especialmente homicídios, ataques sexuais, roubos e agressões) em relação ao total de pessoas detidas pela polícia por todos os crimes. As informações sobre indivíduos detidos pela polícia não estão amplamente disponíveis na região. Essa cifra só pode ser estimada no caso de Chile, Colômbia, Costa Rica e Peru. Para esses países, a proporção média de detidos em virtude dos crimes violentos selecionados é de cerca de 50 %. Assim, a estimativa do limite inferior da despesa policial relacionada ao crime empregada aqui será 50 % do total da despesa policial para todos os países.

Muito provavelmente a cifra de 50 % está subestimada para muitos países, particularmente os mais violentos na América Central. Por exemplo, estatísticas da Polícia Nacional da Guatemala indicam que mais de 90 % das operações policiais estavam relacionadas à prevenção e repressão do crime. Isso foi levado em consideração a fim de produzir a segunda estimativa de custos policiais relacionados à criminalidade, que será simplesmente a despesa total com serviços de polícia. Essa é a nossa estimativa do limite superior, que é o recomendado na literatura sobre policiamento dado o efeito de dissuasão da polícia mesmo quando os policiais estão desempenhando deveres relacionados a delitos não violentos.

Por último, no caso da administração prisional, incluímos 100 % do orçamento nas estimativas. É muito limitado o número de casos não relacionados a delitos nas prisões em toda a região e, segundo os relatórios do Departamento de Estado dos EUA sobre Direitos Humanos, não há prisioneiros políticos em nenhum dos países sob análise.

É importante observar que para países federativos, como Argentina, Brasil e México, essas cifras representam a despesa consolidada que compreende tanto a administração central quanto as unidades da federação.

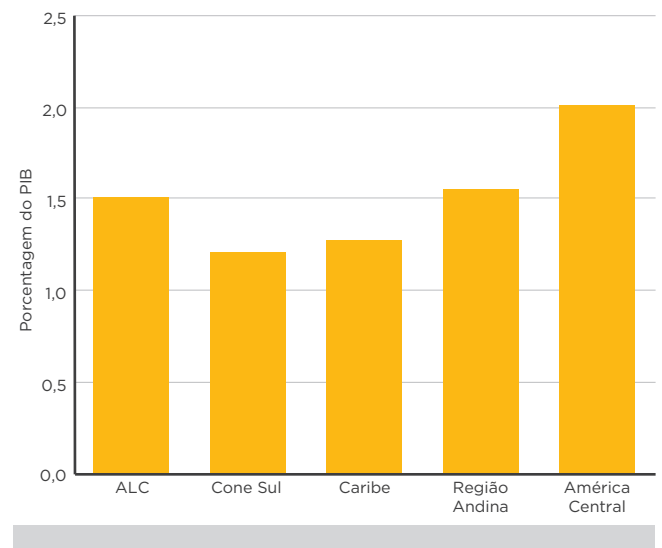
Nos países estudados, os custos governamentais de segurança cidadã variam entre 0,5 % e 2,1 % do PIB

nas estimativas de limite inferior e entre 0,6 % e 2,4 % no cenário do limite superior (figura 2.3). As médias são, respectivamente, 0,95 % e 1,51 % do PIB. Em cifras nominais, os custos do crime incorridos pelos governos da América Latina e Caribe somaram entre US\$ 44 bilhões e US\$ 70 bilhões em 2014. Os custos governamentais relacionados à prevenção e controle do crime são mais altos no Caribe. O governo da Jamaica gasta entre 1,42 % e 2,44 % do PIB em questões ligadas a delitos, seguido de Barbados e das Bahamas, que gastam entre 1,36 % e 2 % e 1,15 % e 1,94 %, respectivamente (ver capítulo 7 sobre criminalidade no Caribe para mais detalhes). A eles se seguem os países do Cone Sul, que despendem muito com a polícia em termos relativos, muito embora não estejam tão inseguros em termos da taxa de homicídios (que é a mais baixa entre as sub-regiões).

A despesa relacionada com a segurança em matéria de administração da justiça é, em média, de 0,17 % do PIB, sendo que as Bahamas, Barbados e Jamaica são os países caribenhos que gastam menos (cerca de 0,06 % do PIB). Costa Rica, Paraguai e El Salvador são os que gastam mais (acima de 0,30 % do PIB).

Ao se comparar a despesa pública em segurança

Figura 2.3. Custos incorridos pelo governo, por sub-região, 2014 (% do PIB)



Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Observação: ALC = América Latina e Caribe.

com outros setores nos 17 países estudados, em média o gasto governamental devido ao crime representa cerca de um terço das quantias despendidas com educação e saúde. Em uma comparação internacional, o gasto com segurança representa uma proporção mais alta da despesa total do que nos países desenvolvidos (duas ou três vezes mais).⁶

2.2.4 Custos totais da despesa com o crime

A figura 2.4 apresenta os principais resultados com relação às estimativas dos custos totais do crime. A estimativa do limite inferior indica que cerca de US\$ 114,5 bilhões se perdem com o crime nos 17 países da amostra, com uma estimativa do limite superior de cerca de US\$ 171 bilhões. Em média, a criminalidade custa para as economias da América Latina e Caribe quase 3 pontos percentuais do PIB, sendo que a estimativa da média do limite inferior é de 2,41% do PIB e a do limite superior é de 3,55% do PIB. Isso se baseia em uma estimativa conservadora que inclui apenas os custos diretos do crime.

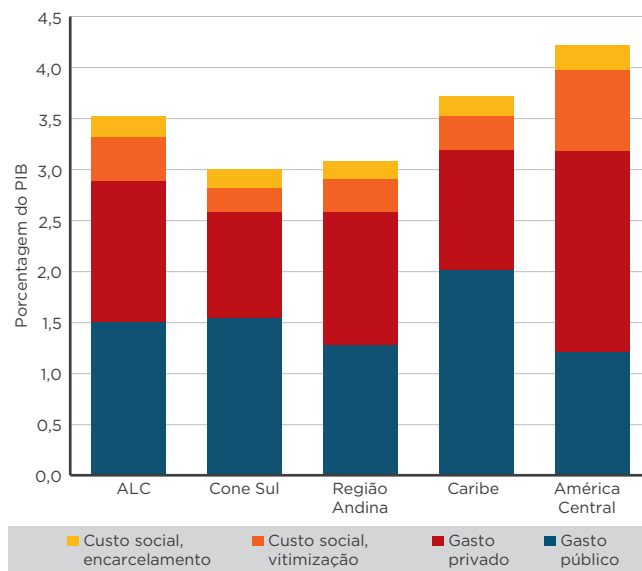
A América Central apresenta os mais altos custos da criminalidade, seguida do Caribe (cada sub-região representa a média simples dos custos totais do limite superior de cada país). Honduras emerge como o país que tem os custos mais altos do crime, que podem chegar até a 6,5% do PIB. El Salvador vem a seguir, com uma estimativa do limite superior de 5,94%. O capítulo 4 explica o que está por trás do alto custo do crime nesses países e na Guatemala.

São esses custos grandes demais de uma perspectiva internacional? A figura 2.5 apresenta uma comparação dos custos do crime na ALC e em um conjunto de países desenvolvidos — Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido — para os quais aplicamos a mesma metodologia detalhada anteriormente. Os custos médios nos 17 países deste estudo estão acima daqueles dos países desenvolvidos em cada um dos componentes. Com relação

(6) Cálculos dos autores com base em dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

aos custos governamentais, as cifras para o Reino Unido são semelhantes às do país médio do estudo, enquanto as dos Estados Unidos as superam. Os cus-

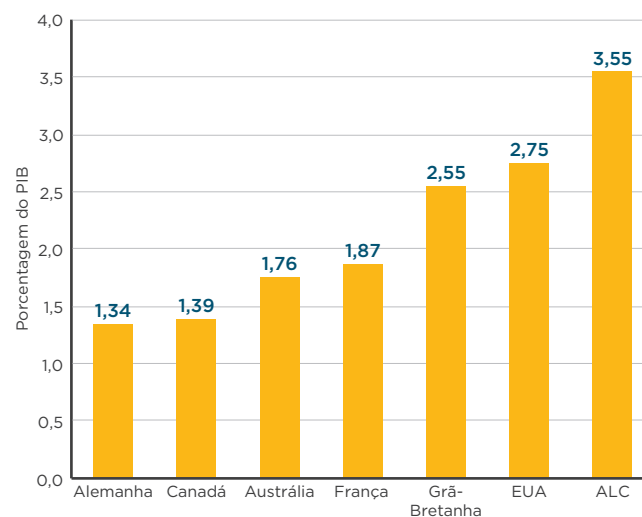
Figura 2.4. Custos totais do crime, por sub-região, 2014 (% do PIB)



Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Observação: ALC = América Latina e Caribe.

Figura 2.5. Custos medianos do crime, comparação internacional



Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Observação: Os dados correspondem a 2014 ou ao ano mais recente de dados disponíveis. ALC: América Latina e Caribe.

tos privados e de vitimização são consideravelmente mais baixos nos países desenvolvidos. Os custos de vitimização estão até mesmo abaixo do custo mais baixo desta amostra de 17 países da ALC. Somente os custos sociais de encarceramento em alguns países desenvolvidos se aproximam das cifras da ALC — basicamente devido aos índices relativamente altos de encarceramento na Austrália e no Reino Unido. Os Estados Unidos são a clara exceção, com custos prisionais consideravelmente mais altos, em torno de 0,45 % do PIB. De modo geral, essa comparação ilustra, uma vez mais, os custos excepcionalmente altos do crime na ALC.

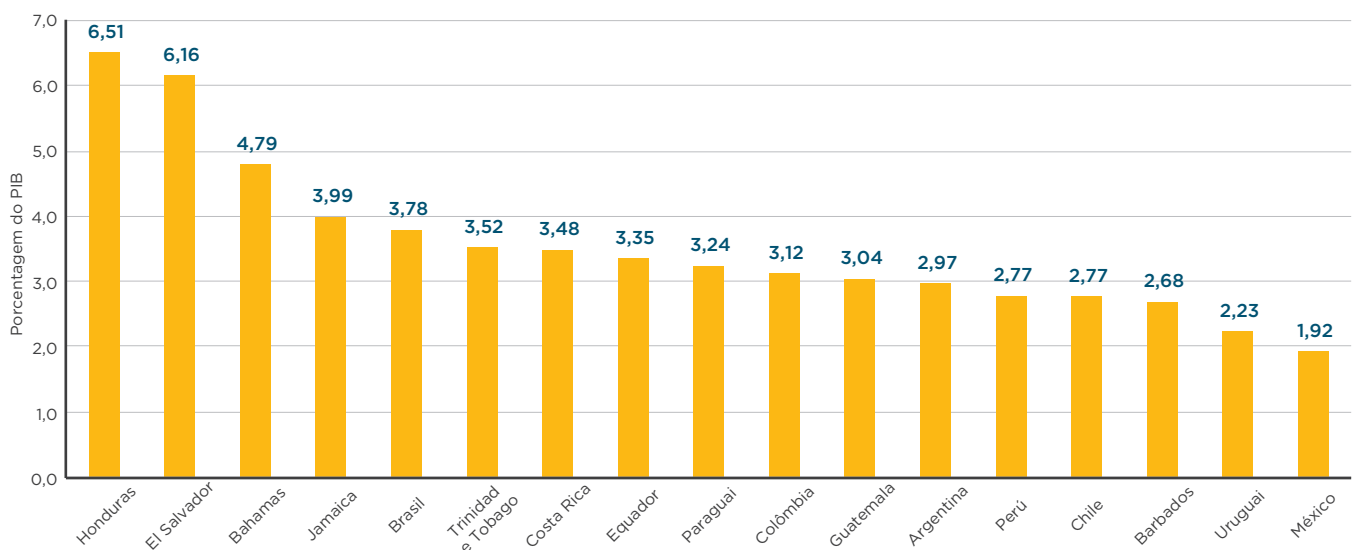
Uma maneira de apresentar os custos do crime para os países considerados neste estudo é uma proporção do PIB. Outras maneiras incluem os custos per capita e os custos nominais em dólares dos EUA, que refletem uma ordem diferente em termos de custos mais altos ou mais baixos do crime.

A figura 2.6 apresenta os resultados para cada país expressos como parcela do PIB. Pode-se ver que a composição dos custos relacionados ao crime varia entre os países. Na maior parte deles, os custos de vitimização representam uma quantia pequena dos custos totais, exceto por Honduras e El Salvador, nos quais sua participação é grande, como já foi mencio-

nado anteriormente. A substituição entre os custos incorridos pelo governo e os incorridos pelo setor privado não parece seguir um padrão consistente. Alguns países, como Barbados e Jamaica, apresentam custos governamentais altos e custos privados baixos; outros, como Guatemala e Peru, parecem ter custos governamentais baixos e custos privados altos. Por último, é interessante observar que a correlação entre custos de vitimização e custos privados é de 0,85, enquanto a correlação entre custos de vitimização e custos governamentais é de 0,01. Nesse sentido, os custos do setor privado parecem seguir mais de perto os padrões de vitimização do que os do governo.

A figura 2.7 mostra os custos relacionados ao crime expressos em dólares internacionais (ou seja, ajustados pela paridade do poder de compra de cada país) em termos per capita. Trinidad e Tobago e as Bahamas apresentam os custos mais altos, com mais de US\$ 1.000 per capita em dólares internacionais. A Argentina está em um terceiro lugar relativamente distante, com custos per capita um pouco abaixo de US\$ 700 em dólares internacionais. Guatemala, Paraguai e Honduras, nessa ordem, apresentam os custos per capita mais baixos, de US\$ 300 em dólares internacionais ou menos. É importante notar que este é, de fato, o caso apesar das altas taxas de homicídio na

Figura 2.6. Custos do crime (limite superior) como porcentagem do PIB na ALC, 2014



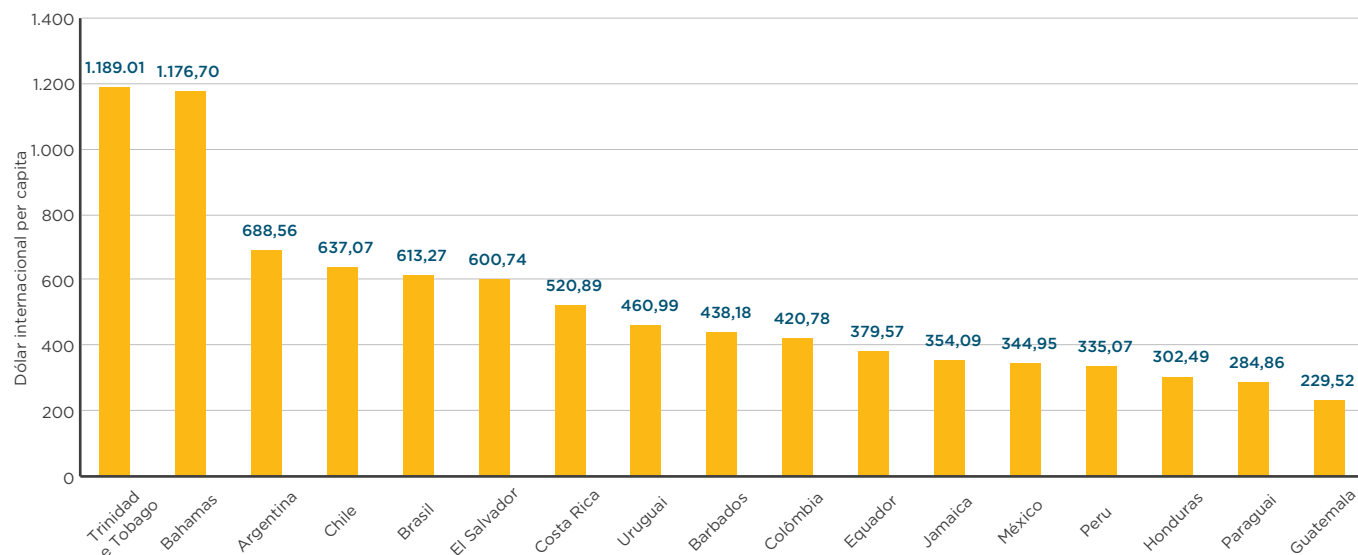
Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Guatemala e especialmente em Honduras, o que reflete o fato de que os custos baixos per capita demonstram a relativa pobreza dessas economias.

Por fim, a figura 2.8 apresenta custos expressos em termos nominais em dólares internacionais. O Bra-

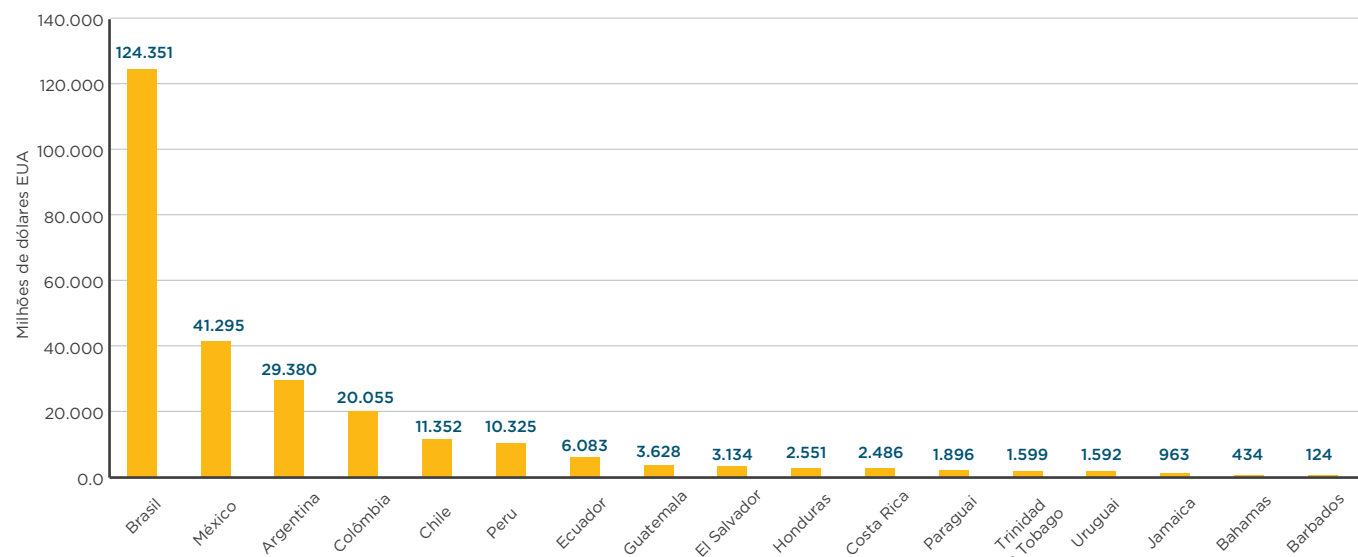
sil lidera a lista com custos acima de US\$ 120 bilhões em dólares internacionais, seguido do México, com um terço desse valor (pouco acima de US\$ 40 bilhões) e Argentina (com US\$ 30 bilhões). Essa ordem é claramente determinada pelo tamanho da economia de

Figura 2.7. Custos do crime (limite superior) em dólares internacionais per capita na ALC, 2014



Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Figura 2.8. Custos do crime (limite superior) em dólares internacionais em termos nominais na ALC, 2014



Fonte: Estimativas dos autores com base nas fontes citadas no Apêndice da Parte I.

cada país. Não é de se surpreender que os custos nominais mais baixos se encontrem em Barbados, nas Bahamas e Jamaica, as menores economias do Caribe.

2.3 Conclusão

Este capítulo proporcionou as primeiras estimativas do custo do crime na América Latina e Caribe com uma abordagem sistemática que permite comparações entre os países. Usando o método contábil, os custos de bem-estar do crime e da violência foram estimados em pelo menos 3,55 % do PIB, com certos países (principalmente na América Central) que quase duplicam a média regional. Trata-se de uma estimativa conservadora, porque não inclui outros custos diretos e indiretos, como programas de prevenção da violência, despesas médicas devido à violência ou o impacto da criminalidade sobre outros resultados, como o preço das propriedades. Os custos incorridos pelo governo e pelo setor privado parecem ser, em sua maioria, similares: os custos governamentais variam em média entre 1 % e 1,5 % do PIB, e os custos do setor privado variam entre 0,8 % e 1,4 % do PIB. No entanto, existe uma grande variação entre os países. Os custos de vitimização, embora pequenos na média, podem ser substanciais nos países mais violentos: as estimativas para Honduras e El Salvador estão ao redor de 2 % e 1 %, respectivamente. Um fato interessante que emergiu da análise é que a despesa privada com segurança parece estar mais correlacionada com vitimização do que a despesa pública com segurança cidadã, o que sugere que os agentes privados podem ser mais flexíveis no que diz respeito à adaptação às mudanças no cenário da criminalidade, ou que o setor privado está deslocando os investimentos públicos para prevenção do crime. Isso implica que há espaço para políticas mais eficazes quanto ao custo realizadas pelo governo.

Para pôr os 3,5 % em contexto, essa porcentagem se compara ao que a região gasta anualmente com infraestrutura, ou é aproximadamente igual à parcela da renda dos 30 % mais pobres da população da América Latina e Caribe, segundo os Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Por exemplo,

os custos do crime são seis vezes mais daquilo que é despendido com programas sociais no Brasil (Bolsa Família) ou México (Progresá), cada um dos quais responde por aproximadamente 0,5 % do PIB. O custo do crime na região é também mais alto do que o custo global do terrorismo (que é menos de 1 % do PIB mundial, segundo o Instituto para a Paz), o custo da mudança climática (por volta de 1 % do PIB mundial, segundo Nordhaus 2010) e menos do que o custo estimado do Brexit (1 % do PIB do Reino Unido para 2017, segundo Dhingra et al. 2016).

Em termos institucionais, é importante aumentar a capacidade dos governos da região para trabalhar junto com o setor privado, a sociedade civil e o mundo acadêmico a fim de melhorar a produção, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos indicadores oficiais para acompanhar os custos do crime e avaliar os benefícios de intervenções para prevenção e controle da criminalidade. Essas iniciativas ajudariam a identificar áreas prioritárias de intervenção e promover uma melhor alocação de recursos.

Os dois capítulos seguintes analisam em detalhe certos aspectos relevantes dos custos do crime na América Latina e Caribe. Interessa-nos principalmente o perfil das vítimas do crime, em especial os homicídios, e como esse perfil de idade e gênero difere entre os países. As características das vítimas têm implicações importantes para o desenvolvimento futuro. À luz das mudanças recentes em muitos países da região, que passaram a adotar sentenças mais duras e aumentaram o encarceramento em resposta ao aumento da criminalidade, estimamos também os custos sociais da crise penitenciária, examinando os custos de oportunidade da crescente população carcerária e o aumento do gasto público com administração prisional.

3 Os custos diretos dos homicídios

Laura Jaitman e Iván Torre

O principal componente dos custos sociais do crime na América Latina e Caribe (ALC) é o custo dos homicídios, conforme mostrado no capítulo 2. Não é de estranhar, pois a região é desproporcionalmente violenta em termos de homicídios, respondendo por quase o dobro dos crimes desse tipo em 2014, em comparação com a África Subsaariana, a região com a segunda taxa mais alta de homicídios no mundo (UNODC 2016). A figura 3.1 mostra a evolução das taxas de homicídio por região desde 2000.

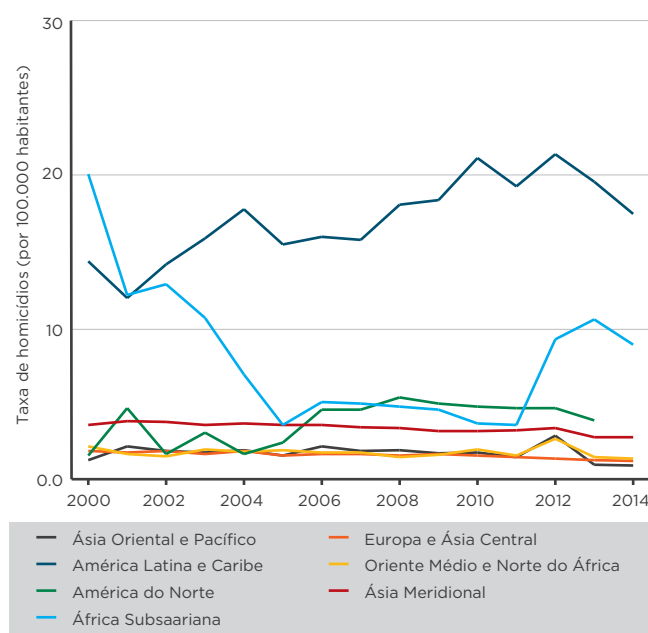
No entanto, embora a ALC, como região, tenha a mais alta taxa de homicídios no mundo, existe uma grande variação entre os países no tocante à incidência da violência. Entre os 26 países da ALC,⁷ há países com taxas inferiores a cinco homicídios por 100.000 habitantes e outros com taxas próximas a 90 homicídios por 100.000 habitantes (figura 3.2). Na região, El Salvador, Honduras e Guatemala têm as taxas mais elevadas. Em especial, Honduras e El Salvador apresentam taxas de 74,6 e 64,2 por 100.000 habitantes, números bem acima da média regional.

Jaitman (2015) apresentou evidências sobre a anomalia representada pelas taxas de homicídio na ALC. Normalmente se aceita que, quanto maior a renda de um país, menor a incidência de violência. Dados de todos os países do mundo que correlacionam as taxas de homicídio com o PIB per capita confirmam essa relação negativa mesmo após controlar para os níveis de pobreza e desigualdade. Contudo, os países da ALC têm um comportamento atípico: suas taxas de homicídio são mais altas do que deveriam dados seus níveis de renda, algo que não é explicado pelo fato de que os países da ALC poderiam ser mais pobres ou mais desiguais. De fato, análises semelhantes da correlação com taxas de pobreza e índices de desigualdade revelam os mesmos resultados: os países da ALC são mais violentos do que suas taxas de pobreza ou desigualdade implicariam. A posição anômala da região também é observada em outras dimensões da segu-

(7) ALC abrange os 26 países mutuários do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

rança, como a relação entre a força policial, a renda e a taxa de homicídios (Jaitman e Guerrero Compeán 2015). Outro aspecto interessante da anomalia da ALC é o fato de que a confiança na polícia por parte da população em geral é consideravelmente menor do que se poderia esperar em vista dos níveis de renda dos países. De fato, essa anomalia em termos da confiança está associada às taxas de homicídio abertamente altas da região, conforme ilustrado anteriormente. Além disso, a literatura sobre esse alto nível de violência na região destaca outras causas, como a debilidade das instituições, que são uma consequência e uma causa da violência, a rápida urbanização e o acesso desigual aos serviços públicos (ActionAid 2013; Chatterjee e Ray 2013; Clinard 1942; Galvin 2002; Glaeser e Sacerdote 1996; Gumus 2004; Lochner e Moretti 2004; Machin, Marie e Vujić 2011; Peterson, Krivo e Harris 2000; Shelley 1981; Soh 2012; OMS 2010). Certamente, o vínculo entre o grande número de homicídios, o crime organizado e o desenvolvimento também está subjacente à situação de violência crônica da região (ver o capítulo 10 para uma análise exaustiva do crime organizado).

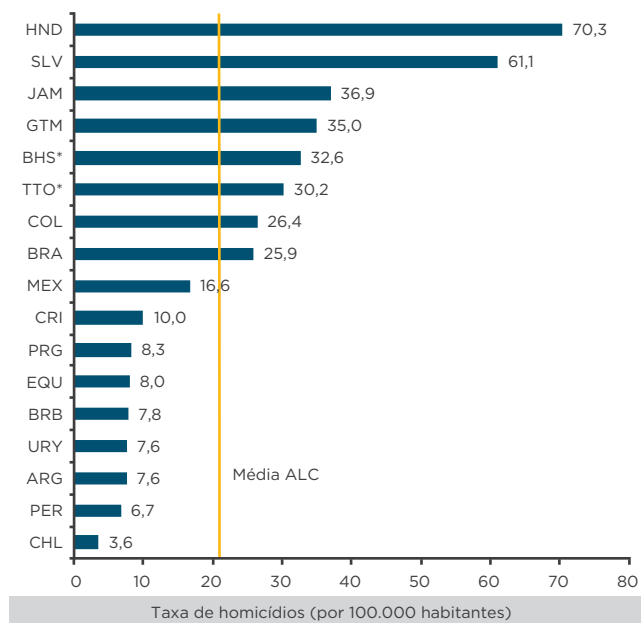
Figura 3.1. Homicídios dolosos por região do mundo 2000-2014



Fonte: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).
Observação: As taxas regionais são as taxas médias por 100.000 habitantes.

Contudo, há outro aspecto da anomalia dos homicídios que afeta a região e que será destacado na seção seguinte deste capítulo. A cada vez que ocorre um homicídio, a consequência imediata é a perda irreversível de uma vida humana. Mas, para a sociedade como um todo, também há um custo econômico adicional: a perda da produtividade das vítimas. Por exemplo, esse custo social pode ser muito alto em casos de conflitos armados e guerras. No entanto, a escala das características verdadeiramente “epidêmicas” dos homicídios dolosos na região faz com que esse custo também seja relevante e essencial ao se estimar os custos do crime e da violência sobre o bem-estar na região. Este capítulo apresenta uma estimativa dos custos sociais dos homicídios para um conjunto de 17 países da ALC durante o período 2010-2014, os quais são incluídos nas estimativas dos custos diretos da criminalidade explicados acima.

Figura 3.2. Homicídios dolosos por 100.000 habitantes, países da América Latina e Caribe, 2014



Fonte: Ver as fontes citadas no Apêndice da Parte I.

Observação: Os dados dos países marcados com um asterisco são de 2013. Códigos dos países: HND (Honduras), SLV (El Salvador), GTM (Guatemala), JAM (Jamaica), COL (Colômbia), BHS (Bahamas), TTO (Trinidad e Tobago), BRA (Brasil), MEX (México), EQU (Equador), PRG (Paraguai), PER (Peru), CRI (Costa Rica), URG (Uruguai), BRB (Barbados), ARG (Argentina) e CHL (Chile). ALC = América Latina e Caribe.

3.1 Quem são as vítimas dos homicídios na América Latina e Caribe?

As perdas maciças de vidas humanas causadas por desastres naturais costumam afetar toda a população. Jovens e idosos, homens e mulheres, todos os habitantes da região prejudicados por um desastre geralmente são afetados de maneira semelhante. Nesse sentido, as características das vítimas não diferem muito das características da população total do país ou da região afetada. O caso é diferente quando a perda de vidas humanas é dolosa. Nesses casos, as vítimas tendem a ser um grupo particular da população, seja nos genocídios (todas as vítimas pertencem a um grupo étnico ou político específico), nos conflitos armados (em que as vítimas costumam ser homens capazes de portar armas) ou nos homicídios dolosos (quando as vítimas têm algumas características que as diferenciam da população total). Este é o caso das vítimas de homicídios na ALC, conforme comprovado pelos dados a seguir.

A figura 3.3 apresenta o perfil de idade e gênero das vítimas de homicídio nos países com a menor taxa de homicídios na região (Chile e Peru) e naqueles com as mais altas taxas de homicídio (El Salvador e Honduras). À primeira vista, existe um aspecto surpreendente que é comum aos quatro países: a esmagadora maioria das vítimas são homens. As mulheres representam apenas uma pequena parcela. Contudo, a proporção de mulheres é maior no Chile e Peru, onde chega a 19 % e 16 %, respectivamente, do que em Honduras e El Salvador, onde alcança 8 % e 11 %, respectivamente. O segundo aspecto significativo é que as vítimas são, em sua maioria, jovens do sexo masculino com idades entre 15 e 30 anos. Esse grupo de idade e gênero representa cerca de 50 % das vítimas de homicídios em Honduras e El Salvador. No Chile e Peru, esse grupo tem uma participação inferior a 30 %. O segundo e terceiro grupos de idade mais afetados são o dos homens entre 30 e 45 anos, que representam entre 20 % e 30 % das vítimas de homicídios nos quatro países, e os homens entre 45 e 65 anos, que respondem por cerca de 10 % em todos os países, exceto El Salvador, onde essa porcentagem é mais baixa.

Os diversos padrões mostrados na figura 3.3 são representativos do que pode ser visto nos gráficos correspondentes para os 13 países restantes da nos-

sa análise, encontrados no Apêndice 3.1. O que desponta dessa análise descritiva é que os jovens de 15 a 30 anos são a maioria das vítimas de homicídio na ALC, sobretudo em países com altas taxas de homicídio como El Salvador, Guatemala e Honduras. A causa mais provável desse padrão é a violência de gangues, examinada mais detidamente no capítulo 4, para essa sub-região violenta. Embora ainda sejam preponderantemente do sexo masculino, as vítimas nos países da região com baixas taxas de homicídio têm um perfil de idade ligeiramente mais próximo daquele da população como um todo. De modo geral, nos 17 países considerados, cerca de 90,5 % das vítimas são homens e 9,5 % são mulheres. Quanto aos grupos de idade, 50 % das vítimas de homicídios têm entre 15 e 30 anos. Isso significa que as vítimas de homicídios em todos os países vêm do grupo populacional com a maior produtividade no trabalho, o dos jovens do sexo masculino em idade ativa. Com isso, essas mortes resultam em um custo particularmente alto para a sociedade em geral e têm implicações em termos de desenvolvimento do capital humano e crescimento no futuro. A seção a seguir descreve a metodologia que usamos para estimar esse custo social.

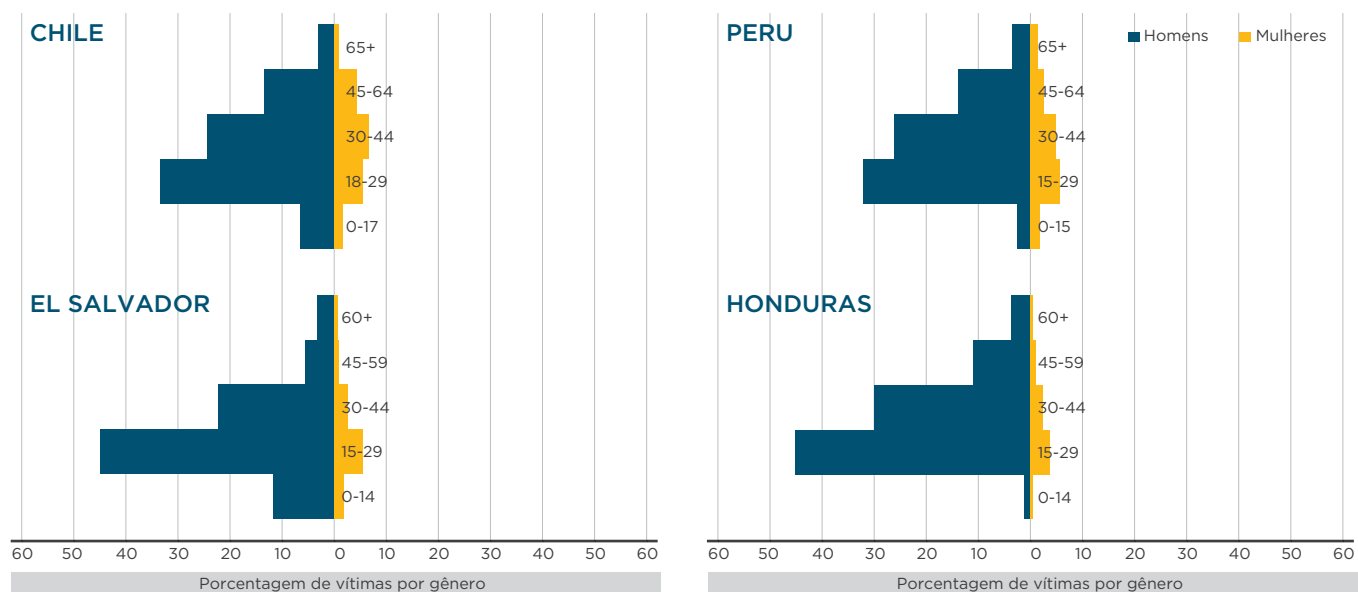
As vítimas têm outras características importantes que não são consideradas neste estudo sistemático de

17 países. Por exemplo, a raça ou o perfil étnico das vítimas também podem mostrar desproporcionalidades em comparação com a composição da população em geral. Por exemplo, no Brasil, 70 % das vítimas de homicídios em 2012 eram afrodescendentes (pessoas de pele negra ou parda) em comparação com 26 % de brancos naquele mesmo ano. Ao analisar as vítimas em Trinidad e Tobago, é possível notar um padrão semelhante. Em 2013, por exemplo, se ajustarmos a taxa de homicídios por etnia, a taxa de vítimas afrodescendentes foi mais do que o dobro da média nacional e mais do que o triplo de outras minorias, como os índios do leste. Mais informações sobre as disparidades raciais, além de outras disparidades, como o nível de escolaridade das vítimas, podem ser encontradas na seção do capítulo 5 que examina os custos do crime no Brasil.

3.2 Estimação dos custos sociais dos homicídios

O capítulo 2 fez uma breve introdução sobre a metodologia para estimar os custos sociais da vitimização, dos quais os homicídios constituem um

Figura 3.3. Idade e gênero das vítimas de homicídio, 2010–2014 (porcentagem)



Fonte: Estimativas dos autores.

componente. O custo social dos homicídios pode ser entendido como a renda que cada vítima deixou de perceber. Em uma situação ideal, gostaríamos de estimar a renda global de cada vítima como se tivessem continuado a viver. Contudo, isso exigiria contar com uma previsão razoável do valor futuro dos salários, algo que está fora do alcance deste estudo. Empregamos um método alternativo e avaliamos a renda não percebida em decorrência dos homicídios como o número de anos de vida perdidos por causa da morte intencional. Usando dados do Reino Unido, Dolan et al. (2005) estimam o número de anos de vida saudável perdidos devido a uma série de ocorrências criminais. Em particular, os autores estimam que cada homicídio representa uma perda descontada de 17,79 anos de vida saudável.

Avaliamos um ano de vida saudável como a renda anual de uma pessoa da mesma idade e gênero de uma vítima e obtemos essa informação das pesquisas sobre a força de trabalho de cada país.⁸ Devido ao ciclo natural dos salários, isso pode levar a uma superestimação da renda não percebida das vítimas de mais idade e a uma subestimação da renda não percebida das vítimas mais jovens. No entanto, ao somar o custo total de todos os homicídios por país, esses desvios devem se compensar. Conforme mencionado anteriormente, para calcular o número de anos de vida saudável perdidos por causa dos homicídios, Dolan et al. (2005) tomam a média de todas as mortes intencionais ocorridas no Reino Unido.

Na medida em que a estrutura de idade e gênero das vítimas de homicídio pode não ser semelhante em comparação com a do resto do mundo, o dado médio relatado por Dolan et al. pode ser impreciso dentro do contexto da América Latina. Para verificar até onde vai essa imprecisão, fizemos uma estimativa alternativa para os países para os quais dispomos de dados mais precisos quanto à idade e ao gênero das vítimas de homicídio, quais sejam: Brasil, Colômbia, México e Trinidad e Tobago. Nesses casos, em vez de aplicar os 17,79 de anos de vida saudável perdidos a todas as vítimas independentemente da sua idade e gênero, aplicamos um valor específico para a idade e o gênero

(8) Ver o Apêndice da Parte I para uma lista completa das fontes usadas nesta estimativa.

ro com base na mesma metodologia empregada por Dolan et al. Usamos dados da Argentina, o único país latino-americano para o qual existem tabelas EQ-5D com base na idade e no gênero. O EQ-5D é um sistema genérico de classificação da situação de saúde que costuma ser usado para avaliar tecnologias em saúde. O Apêndice 3.1 mostra os valores alternativos para os grupos de idade e gênero. Como no estudo de Dolan et al. (2005), foi usada uma taxa de desconto de 3,5 %.

Nos quatro casos em que fizemos essa análise de sensibilidade, os resultados mostram que o custo global dos homicídios aplicando 17,79 anos de vida saudável perdidos a todas as vítimas, a despeito da sua idade e gênero, tem um valor entre 5 % e 7 % mais alto do que o mesmo número calculado aplicando a quantidade de anos de vida saudável perdidos indicada no quadro 3.1. Essa pequena diferença sugere que, ao usar o valor estimado por Dolan et al. para um homicídio, gera-se apenas um ligeiro desvio positivo na nossa estimativa, porém a imprecisão é relativamente pequena. Levando isso em consideração, e a fim de poder manter a uniformidade entre os países para os quais não existem dados disponíveis desagregados por faixas etárias semelhantes, usaremos esse dado genérico de Dolan et al. para nossas estimativas principais.

3.3 Estimativas dos custos

O quadro 3.1 apresenta os resultados das nossas estimativas do custo social dos homicídios para o período 2010-2014. Os custos dos homicídios são o componente principal dos custos sociais do crime, conforme indicado na figura 2.1 do capítulo 2. Em termos absolutos, o custo total na região variou entre US\$ 9,8 bilhões e US\$ 11,4 bilhões ao ano entre 2010 e 2014. Em termos relativos, o custo dos homicídios foi diminuindo ligeiramente durante o mesmo período. A média dos 17 países da amostra foi de 0,4 % do PIB em 2010 e 0,32 % do PIB em 2014.

Os países podem ser classificados em três grupos: o primeiro é formado por aqueles cujos custos sociais decorrentes dos homicídios são inferiores a 0,10 % do PIB. Do custo mais baixo para o mais alto, Chile, Argentina, Peru, Uruguai e Barbados se enqua-

dram nesse grupo. Nesses países, esse custo se manteve praticamente estável no período da análise, com a exceção de Barbados, onde caiu de 0,13 % do PIB em 2010 para menos da metade (0,06 %) em 2014. O país com o custo mais baixo foi o Chile, com uma perda média de 0,04 % do PIB de 2010 a 2014. A Argentina teve o segundo custo mais baixo, 0,06 % do PIB, seguida do Peru, com 0,07 % do PIB.

O segundo grupo de países é formado por aqueles cujo custo médio oscilou entre 0,10 % e 0,50 % do PIB entre 2010 e 2014. Por ordem crescente dos custos esses países são: Equador, México, Costa Rica, Brasil, Paraguai, Colômbia, Guatemala e Jamaica. O custo caiu consideravelmente durante o período da análise na Colômbia, onde passou de 0,44 % do PIB em 2010 para 0,28 % em 2014, e na Jamaica, onde recuou de 0,61 % para 0,36 % nesse mesmo período. A Costa Rica também experimentou uma diminuição de 0,21 % para 0,16 % em 2010-2014. O custo no resto dos países desse grupo se manteve praticamente estável.

O último grupo é composto pelos países com os

maiores custos em consequência dos homicídios, superiores a 0,50 % do PIB. Um único país se destaca: em 2014, o custo dos homicídios em Honduras foi de 1,62 % do PIB, mais de cinco vezes acima da média regional. Cabe destacar que esse número é, na verdade, o mais baixo registrado por esse país durante esse período. Em 2011, o custo social dos homicídios em Honduras chegou a cerca de 2,63 % do PIB — mais de seis vezes a média regional para aquele ano. El Salvador é o país com o segundo maior custo por homicídios, com um recorde de 0,94 % do PIB em 2014. A evolução dos custos nesse país nos permite estimar o benefício social da trégua de 2012-2013 entre duas gangues (conhecidas como “maras”), Barrio 18 e MS-13 (Salvatrucha). Os custos dos homicídios em El Salvador haviam chegado a 0,82 % do PIB em 2011 e caíram para 0,48 % em 2012, o que representa uma variação negativa de 0,34 % do PIB. Em 2013 a trégua começou a perder força e o custo subiu para 0,61 % do PIB — um aumento de 0,13 ponto percentual. Em 2014, com a ruptura total da trégua, os custos por homicídio au-

Quadro 3.1. Custo social dos homicídios como porcentagem do PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Argentina	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%
Bahamas	0,47%	0,64%	0,52%	0,48%	-	0,53%
Barbados	0,13%	0,11%	0,09%	0,09%	0,06%	0,10%
Brasil	0,22%	0,18%	0,25%	0,24%	0,24%	0,23%
Chile	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%
Colômbia	0,44%	0,39%	0,36%	0,33%	0,28%	0,36%
Costa Rica	0,21%	0,20%	0,16%	0,17%	0,16%	0,18%
El Salvador	0,23%	0,20%	0,16%	0,15%	0,10%	0,17%
Equador	0,80%	0,82%	0,48%	0,61%	0,94%	0,73%
Guatemala	0,39%	0,38%	0,35%	0,34%	0,36%	0,36%
Honduras	2,24%	2,63%	2,31%	1,89%	1,62%	2,14%
Jamaica	0,61%	0,42%	0,38%	0,45%	0,36%	0,44%
México	0,20%	0,19%	0,17%	0,16%	0,13%	0,17%
Paraguai	0,25%	0,25%	0,22%	0,21%	0,21%	0,23%
Peru	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%
Trinidad e Tobago	0,31%	0,22%	0,21%	0,24%		0,24%
Uruguai	0,07%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%
Média da América Latina e Caribe	0,40%	0,40%	0,35%	0,33%	0,32%	0,36%
Custo total (em milhões de dólares)	9.776,3	10.026,6	11.433,0	11.012,1	10.480,9	10.545,8

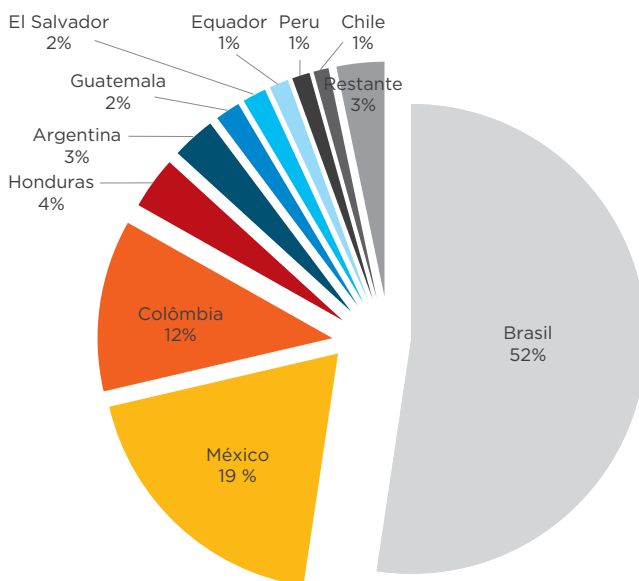
Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

mentaram em 0,33 % do PIB. Assim, pode-se dizer que a trégua teve um benefício social de 0,34 % a 0,46 % do PIB, uma soma considerável, pois ela é ainda maior que o custo social médio dos homicídios na ALC. Por último, o terceiro país classificado em função do alto custo social dos homicídios são as Bahamas, com um custo médio de 0,53 % do PIB durante o período da amostra. As Bahamas tiveram um pico de 0,64 % em 2011 e um vale de 0,47 % do PIB em 2010.

A figura 3.4 mostra quanto cada país contribui para o custo total dos homicídios na região. O maior contribuinte é o Brasil: mais de 50 % do custo social dos homicídios na ALC vem desse país. Isso se dá não apenas por sua taxa de homicídios relativamente alta, mas principalmente pelo tamanho da sua população. O México é o segundo maior contribuinte, com 19 % do custo total da região, seguido pela Colômbia, com cerca de 12 % do custo. O quarto maior contribuinte é Honduras, com 4 % do custo médio total dos homicídios na ALC. O fato de que um país com cerca de 1,5 % do total da população dos 17 países do estudo represente uma porcentagem de custo dos homicídios equivalente a mais do dobro do seu tamanho é clara demonstração da gravidade da violência nesse país.

Convém fazer uma advertência sobre as nossas estimativas. Usando métodos alternativos, Cerqueira et al. (2007) e Aboal et al. (2013) estimaram que os custos dos homicídios para o Brasil e o Paraguai foram de, respectivamente, 0,61 % e 0,52 % do PIB, ao passo que nossas estimativas giram em torno de 0,23 % para ambos os países. Isso demonstra que os custos dos homicídios podem ser consideravelmente mais altos do que as nossas estimativas. Nesse sentido, elas devem ser entendidas como um limite inferior para os custos efetivos dos homicídios. A vantagem da nossa estimativa é que ela permite comparar 17 países e é a única comparação possível em vista da disponibilidade de dados. No entanto, independentemente das vidas perdidas para a violência, o fato de que, segundo uma estimativa conservadora, se perdem em torno de US\$ 10 bilhões ao ano na região devido aos homicídios deveria incitar os principais atores políticos da ALC a fazer da prevenção eficaz do crime um ponto fundamental da sua agenda de políticas.

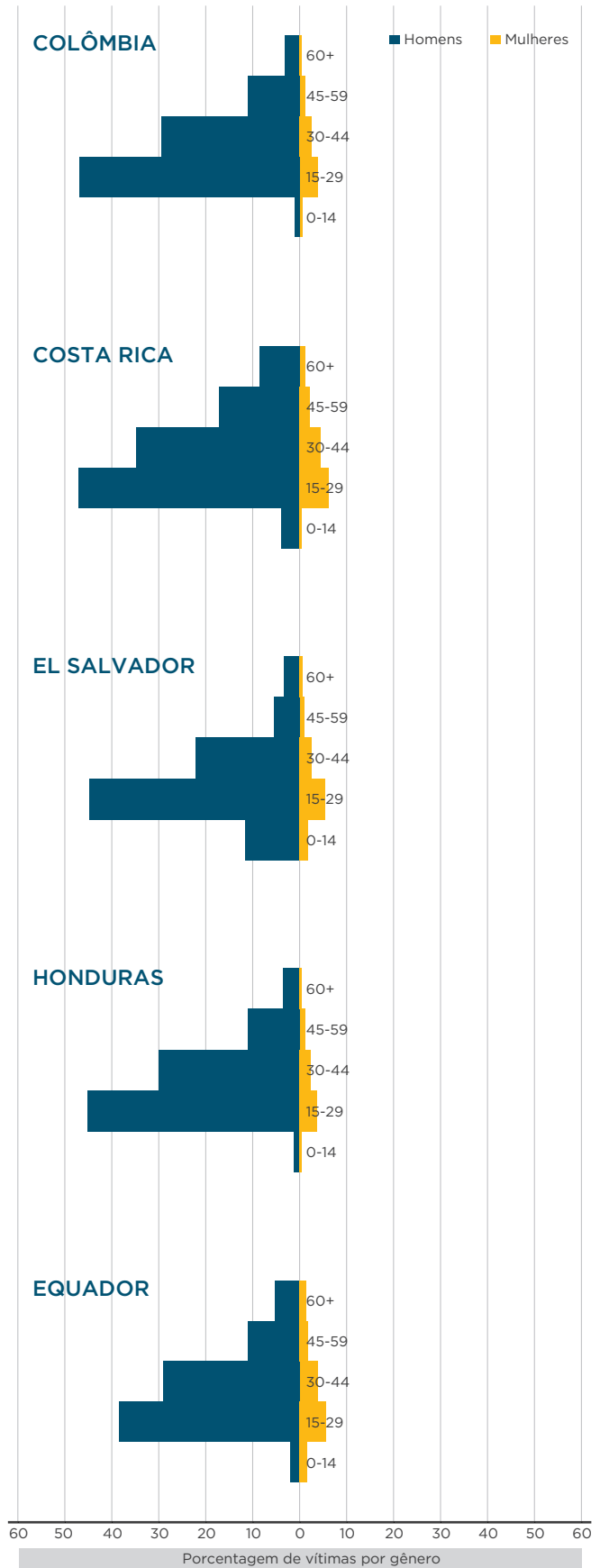
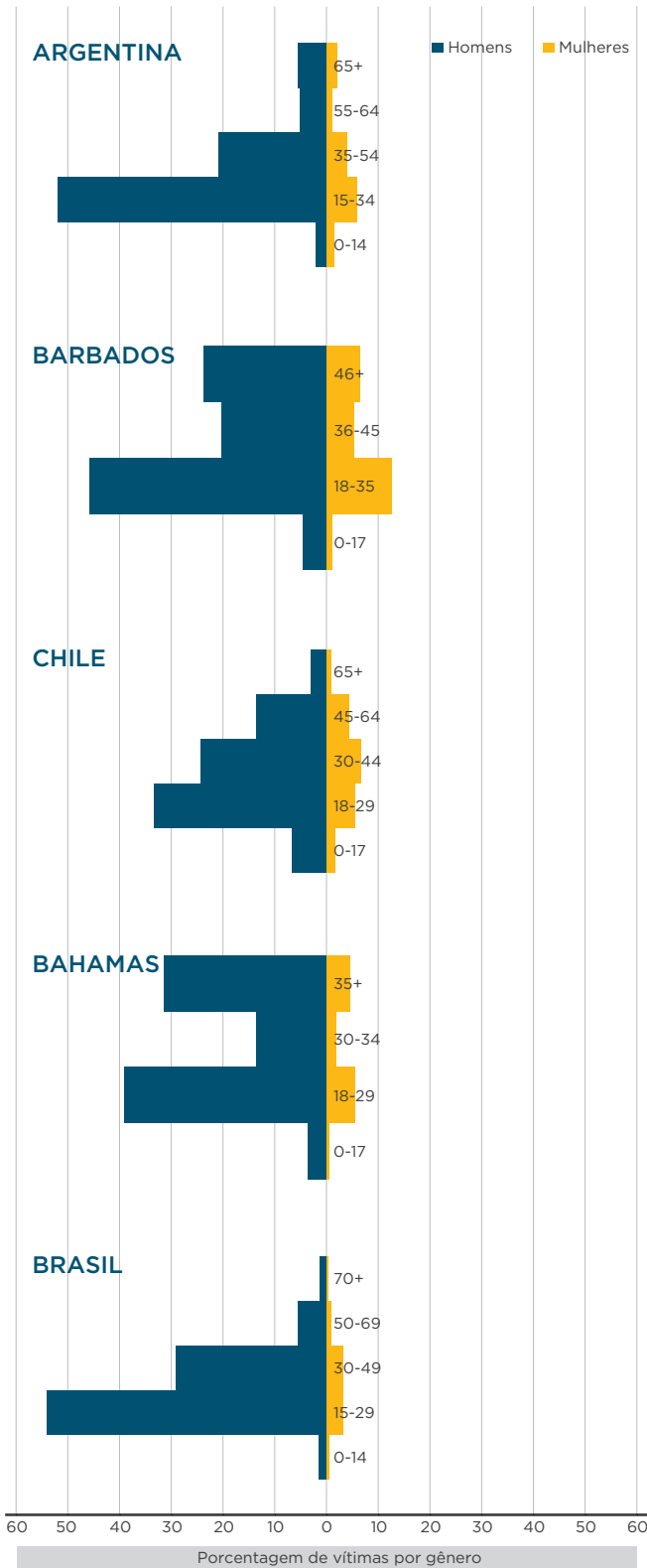
Figura 3.4. Participação de países da América Latina e Caribe no custo total dos homicídios, média 2010-2014 (porcentagem)

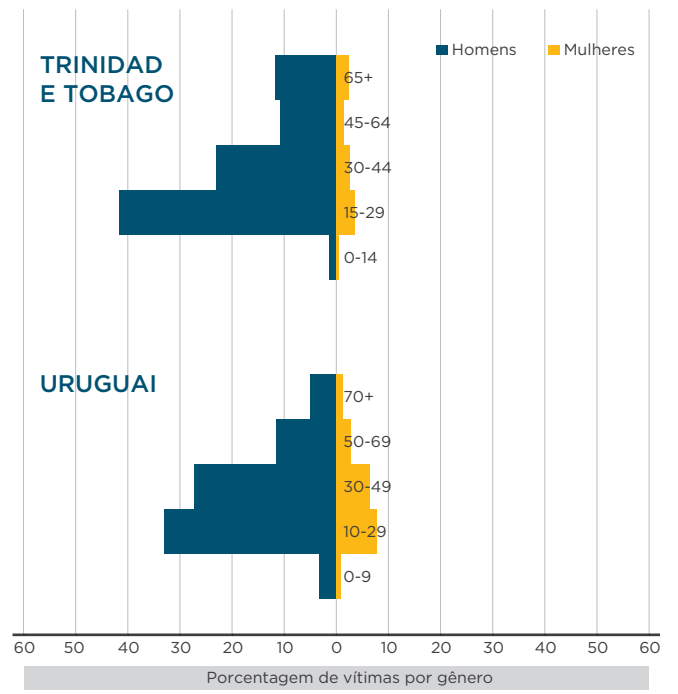
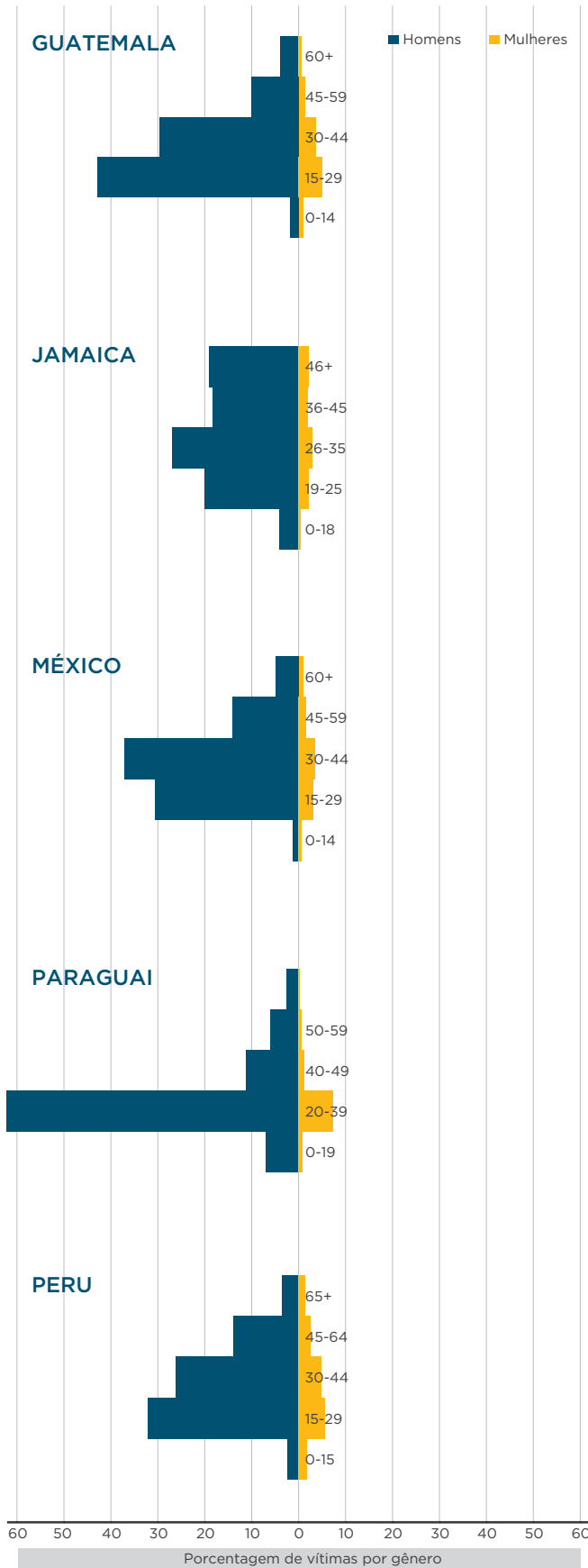


Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

Apêndice 3.1.

Características das vítimas de homicídios por grupos de idade e gênero, média 2010–2014 (porcentagem)





Fonte: Estimativas dos autores.

Observação: A classificação etária pode variar entre os países.

4 Os custos do encarceramento

Laura Jaitman e Iván Torre

Em vista da magnitude do crime e da violência na América Latina e Caribe (ALC), é importante levar em conta a capacidade institucional dos sistemas carcerários para abrigar a população de detentos e conseguir reinseri-los na sociedade. O encarceramento é custoso e, em comparação com outras políticas, não apresenta uma boa relação entre custo e benefício quanto se trata do combate ao crime. Se os sistemas carcerários não operarem devidamente, o impacto do encarceramento sobre a sociedade ao longo do tempo pode ser ainda pior em termos de crime e violência.

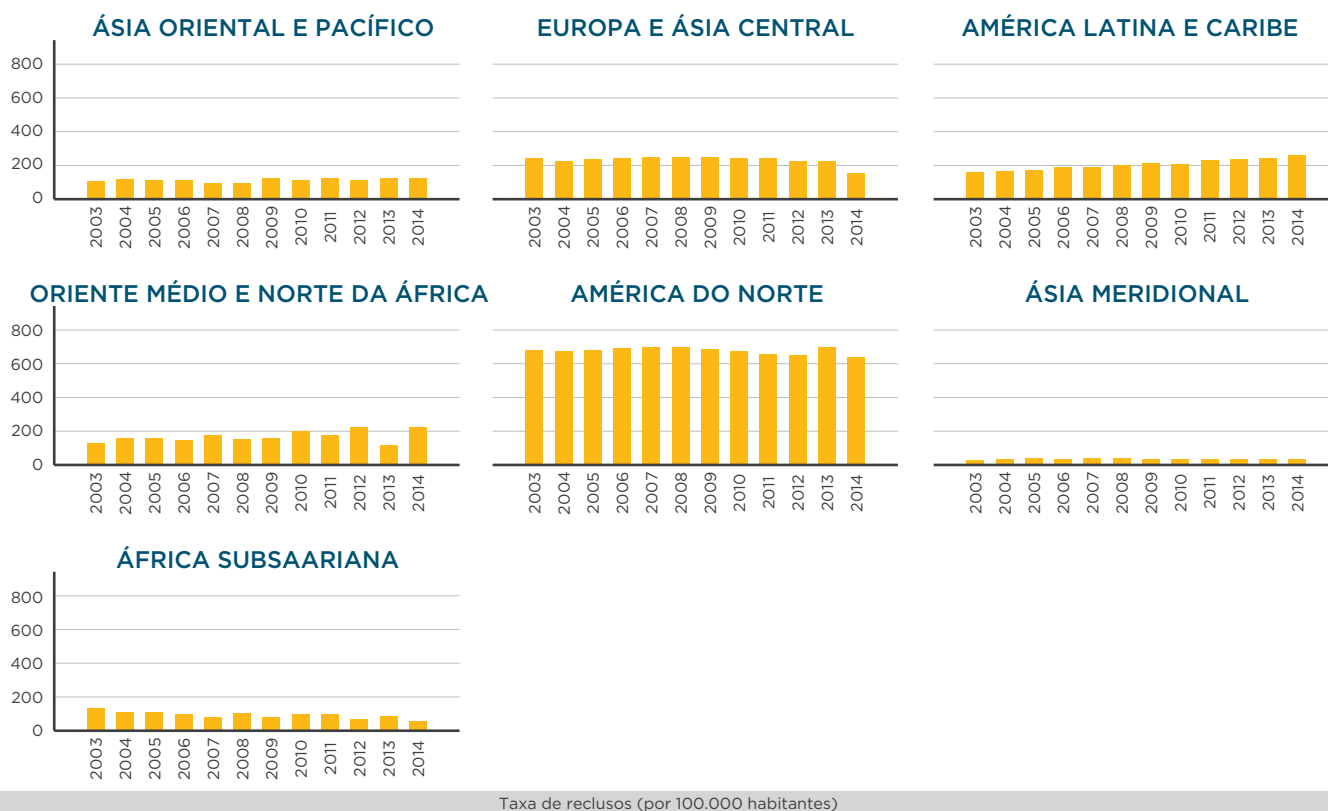
Conforme se demonstra a partir dos números apresentados a seguir, muitos países da ALC experimentaram um aumento recente da população carcerária devido ao alto nível de delinquência e à difusão de abordagens mais rigorosas para combater o problema (conhecidas em espanhol como *mano dura*). Do

ponto de vista dos custos do crime, o encarceramento implica dois tipos de custos, analisados no capítulo 2, a saber: o gasto público na administração dos presídios e o custo social da renda não gerada pela população carcerária. Neste capítulo, são apresentadas estimativas dos custos do que pode ser chamado de crise do sistema carcerário, usando como insumos os resultados do capítulo 2 para esses dois subcomponentes. Em seguida, são discutidas as implicações dessa situação em matéria de políticas públicas.

Segundo os dados mais recentes, cerca de 10,35 milhões de pessoas se encontram mantidas em presídios em todo o mundo, o que equivale a uma taxa de 144 detentos por 100.000 habitantes (ICPR 2015). Como se pode observar na figura 4.1, a América do Norte é a região do mundo com a mais alta taxa de detentos. Isso se deve, sobretudo, aos Estados Unidos, que conta com a mais elevada taxa de encarceramento do mundo. Já no caso da ALC, a taxa de detentos mostra uma tendência de alta.

Ao comparar a tendência das taxas da ALC com a

Figura 4.1. Evolução da taxa de detentos por região



Fonte: Base de dados World Prison Brief do Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research - ICPR).

dos Estados Unidos, é possível observar que o encarceramento nos Estados Unidos aumentou 19 % entre 1995 e 2012, passando de 595 detentos por 100.000 habitantes para 709 por 100.000 habitantes (figura 4.2). No mesmo período, houve uma redução notável da criminalidade, com quedas tanto dos crimes contra a propriedade como contra as pessoas. A taxa de homicídio recuou de 8 por 100.000 habitantes para 5 por 100.000 habitantes. Na América Latina, ocorreu o contrário. A população carcerária cresceu de forma exponencial entre 1995 e 2012, passando de 101,2 presidiários por 100.000 habitantes para 218,5 por 100.000 habitantes, um aumento de 116 %. Contudo, a criminalidade aumentou ainda mais nesse período, e as taxas de homicídio regionais dobraram, subindo de 13 para 26 homicídios por 100.000 habitantes.

O possível efeito do encarceramento no combate ao crime atua por duas vias concretas: pode dissuadir o crime ao torná-lo menos atraente em virtude das sanções mais duras, e pode reduzir o crime por meio do efeito da “incapacitação”, pois (em teoria), enquanto estão encarcerados, os criminosos estão isolados e fora do mercado de trabalho ilegal. O fato de que tanto a taxa de homicídio como a taxa de encarceramento tenham aumentado na região levanta sérias dúvidas sobre o funcionamento correto desses efeitos de combate ao crime. Ademais, observamos certos fa-

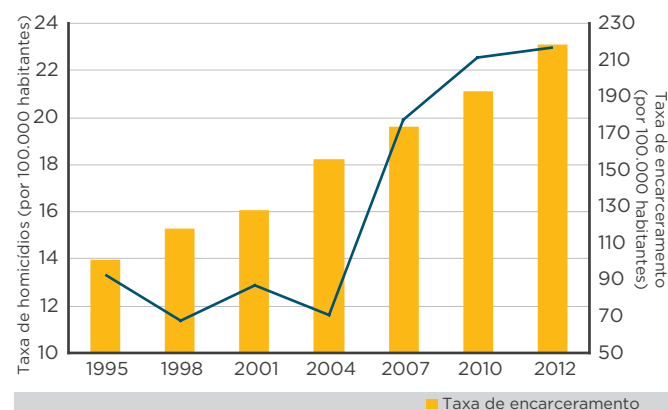
tores que favorecem os efeitos criminógenos do cárcere: as altas taxas de superlotação (a ocupação em média é quase o dobro da disponibilidade de lugares), as deficiências nos serviços de reabilitação e reinserção dos presos (inclusive a incapacidade de analisar o risco dos presos e de dar a eles espaços e tratamentos diferenciados) e as elevadas taxas de presos sem condenação (que chegam a 80 % em alguns países) (figura 4.3).

Dada a delicada situação em matéria de segurança na região, é importante examinar os benefícios e custos marginais das diversas opções para melhorar a alocação de recursos escassos. Do lado dos benefícios, já foram mencionados os principais efeitos do encarceramento no combate ao crime. Com respeito ao efeito dissuasivo, os estudos que analisam a variação da probabilidade marginal de ir para a cadeia ou de receber penas mais duras nos Estados Unidos revelam que o encarceramento tem pouco efeito quanto à redução do crime agregado.⁹ Não existe consenso quanto à magnitude desse efeito na região, mas as evidências internacionais parecem indicar que o que promove a dissuasão é o aumento da probabilidade

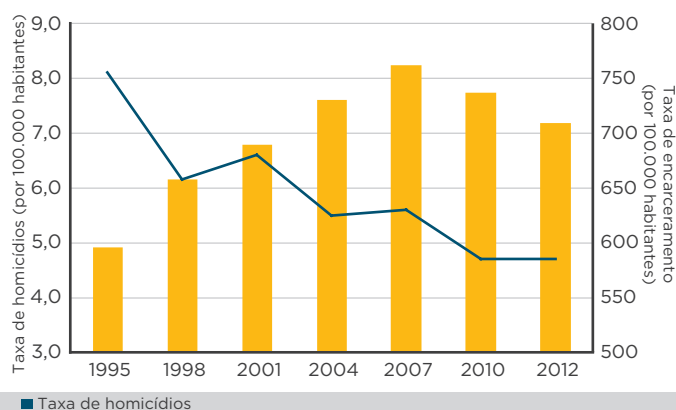
(9) Alguns estudos fora dos Estados Unidos encontram efeitos maiores. Ver, por exemplo, Bell, Jaitman e Machin (2014), sobre o Reino Unido, e Nagin (2013).

Figura 4.2. Comparação das taxas de encarceramento e de homicídio entre a América Latina e Caribe e os Estados Unidos

a. Taxas de encarceramento e de homicídio na ALC por 100.000 habitantes



b. Taxas de encarceramento e de homicídio nos Estados Unidos por 100.000 habitantes



Fonte: Estimativas dos autores com base em dados do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e da base de dados World Prison Brief do Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research).

de apreensão e condenação posterior, em vez do aumento da gravidade das penas. Além disso, quando a população carcerária é numerosa, o efeito dissuasivo marginal de mais encarceramento é menor, o que emite um sinal de alerta para os países da ALC em vista do forte crescimento do número de presos. O efeito do encarceramento também é relativizado se o nível de violência nos presídios é elevado e se esses locais são propícios ao crime. Segundo dados de organizações não governamentais e da imprensa local, em alguns países 70 % das extorsões têm origem nos presídios.

Quando se pensa no custo do encarceramento, é preciso considerar tanto os custos diretos como os indiretos. Assim, embora tenhamos de pensar nos gastos do setor público com o sistema carcerário, também existem custos sociais que advêm de manter uma população inativa (caso não desenvolva atividades produtivas nos presídios), os custos em termos do bem-estar das famílias dos presidiários e as consequências para o mercado de trabalho quando os presidiários deixarem o sistema carcerário. O objetivo deste capítulo é estimar uma parte desses custos. Em especial, o foco recai sobre os gastos com a administração do sistema carcerário e a perda de renda causada pela inatividade das pessoas privadas da sua liberdade. A falta de dados mais precisos impede que se estimem os custos para as famílias dos presidiários e as con-

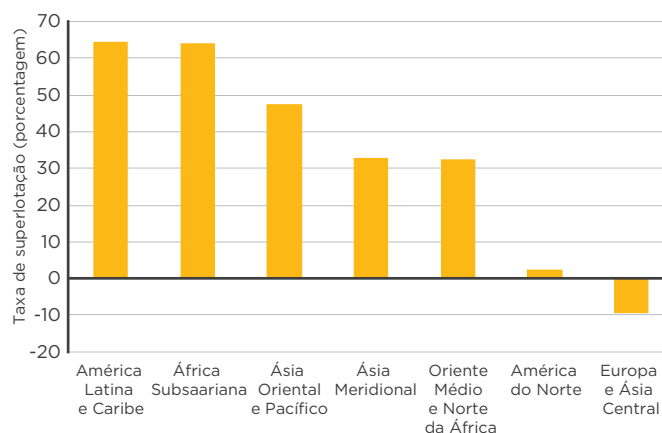
sequências para o mercado de trabalho após a saída da prisão. Assim, nossas estimativas globais sobre o custo do encarceramento devem ser entendidas como estimativas conservadoras, já que seu cálculo não levará em conta certos componentes pertinentes desses custos.

4.1 Gasto público na administração carcerária

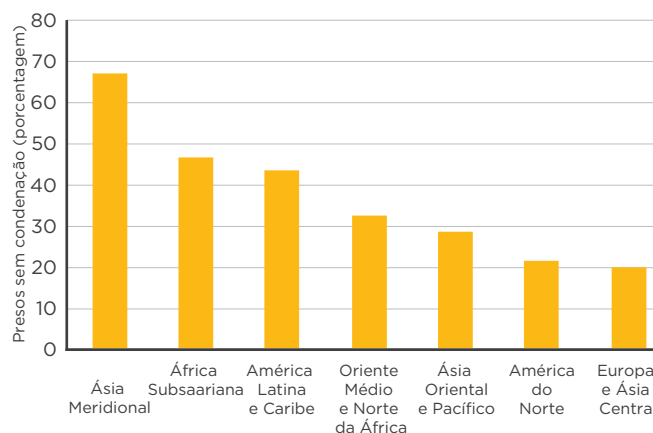
Esta seção analisa em detalhe o gasto público com segurança cidadã. Interessa-nos, em especial, apresentar separadamente um dos seus componentes: o gasto com a administração carcerária. O quadro 4.1 mostra que as despesas com a administração dos sistemas carcerários na região quase dobraram, passando de US\$ 4.318 milhões em 2010 para US\$ 7.832 milhões em 2014. Em termos de porcentagem do PIB, a média dos 17 países do nosso estudo passou de 0,19 % em 2010 para 0,23 % em 2014. Contudo, a heterogeneidade dentro da região é importante. O país com o gasto mais baixo é o Brasil, com apenas 0,06 % do PIB despendido na administração de presídios durante 2010-2014. O país com o gasto médio mais alto é Barbados,

Figura 4.3. Taxas de superlotação carcerária e de encarceramento sem condenação, por região do mundo

a. Taxas de superlotação carcerária (porcentagem)



b. Porcentagem de presidiários sem condenação



Fonte: Base de dados World Prison Brief do Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research).

com 0,47 % do PIB, seguido da Jamaica e Trinidad e Tobago, com 0,34 % e 0,33 % do PIB, respectivamente. Por se tratarem de economias relativamente pequenas, essas porcentagens elevadas provavelmente expressam os grandes custos fixos de administrar um sistema carcerário. O caso do Chile, com um gasto médio do 0,33 % do PIB, representa um fenômeno distinto: por se tratar de uma economia relativamente grande, o gasto elevado não é resultado de altos custos fixos, mas sim de um sistema carcerário maior. Como se verá na próxima subseção, essa política tem como correlato um custo mais alto em termos de uma perda maior de renda decorrente da privação da liberdade.

Para julgar de forma mais precisa os números do gasto, note que a ALC despense, em média, aproximadamente 0,2 % do PIB, o que é menos da metade do gasto dos Estados Unidos na administração dos seus presídios (0,5 % do PIB). Por outro lado, o valor médio para os 17 países deste estudo é quase três

Quadro 4.1. Gasto público em administração de prisões (em porcentagem do PIB)

Média de 2010 a 2014	
Argentina	0,25%
Bahamas	0,30%
Barbados	0,47%
Brasil	0,06%
Chile	0,33%
Colômbia	0,16%
Costa Rica	0,27%
El Salvador	0,09%
Equador	0,20%
Guatemala	0,08%
Honduras	0,10%
Jamaica	0,34%
México	0,12%
Paraguai	0,09%
Peru	0,09%
Trinidad e Tobago	0,33%
Uruguai	0,25%
Média da América Latina e Caribe	0,20%
Gasto total (em milhões de dólares)	6.504,80

Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

vezes superior ao custo de financiar em sua totalidade os principais programas governamentais para combater a pobreza no México (Prospera) e no Brasil (Bolsa Família).

4.2 A perda de renda decorrente do encarceramento

O efeito incapacitante produzido pelo encarceramento não se limita à atividade criminosa; ele também costuma abranger a atividade produtiva. Embora, em alguns casos, as pessoas privadas da liberdade tenham atividades produtivas enquanto estão presas, a maior parte dos presídios da ALC não conta com programas para promover a produtividade dos detentos. Dessa forma, a supressão da atividade criminosa consiste também na supressão de uma fonte de renda na economia. Este capítulo apresenta estimativas desse custo imposto à sociedade como um todo. A metodologia é simples: atribui-se a cada pessoa privada da liberdade a renda média do trabalho de uma pessoa do seu gênero e idade. Essas informações são obtidas de pesquisas de emprego de cada país.¹⁰ Nesse sentido, nosso método de estimação pressupõe que, se houvesse estado em liberdade, uma pessoa encarcerada teria gerado uma renda equivalente à média correspondente ao seu grupo de gênero e idade. Existem circunstâncias em que esse pressuposto pode não ser razoável, especialmente se os detentos têm características que os diferenciam dos seus pares do mesmo gênero que se encontram em liberdade. Algumas dessas características poderiam ser o nível de escolaridade ou determinadas qualificações para o trabalho que, sem dúvida, influenciam o nível de produtividade das pessoas. A falta de informações homogêneas sobre as características da população dos presídios nos 17 países em estudo nos impede de levar em conta essas diferenças. Assim, nossas estimativas precisam ser analisadas com cautela nessa dimensão. Neste estudo,

(10) Os cálculos são feitos sobre uma base anual. Os dados dos presídios (sua quantidade e suas características por idade e gênero) são médias anuais, de modo que usamos a renda anual do trabalho para cada grupo de idade e gênero proveniente das pesquisas de emprego.

privilegiamos a metodologia para poder estimar números comparáveis entre os países.

O quadro 4.2 apresenta nossas estimativas da perda de renda devido ao encarceramento nos 17 países incluídos no estudo durante o período 2010–2014. No total, a região perdeu, em média, mais de US\$ 7 bilhões devido à inatividade dos detentos. Contudo, esse número aumentou substancialmente durante o período em estudo, passando de US\$ 5,8 bilhões em 2010 para mais de US\$ 8,4 bilhões em 2014, uma elevação de quase 45 % em quatro anos. A figura 4.4 mostra como esse montante se distribui, em média, na região. O Brasil, pelo tamanho da sua população, responde por 47 % das perdas da região, seguido pelo México, com 16 %, e pelo Chile, com 8 %. Mais à frente, examinamos o elevado nível das perdas no Chile.

Em termos de porcentagem do PIB, o aumento das perdas tem sido menos impressionante, porém não deixa de ser significativo, tendo passado de uma média de 0,18 % do PIB em 2010 para 0,20 % do PIB

em 2014. Entre os países, é possível distinguir três grupos. Primeiro, os países com uma perda relativamente baixa, de 0,10 % do PIB ou menos. Guatemala, Jamaica e México estão nesse grupo. Trata-se de países com taxas de homicídio relativamente altas; assim, a taxa de renda perdida devido ao encarceramento relativamente baixa ajuda a compensar os custos sociais mais altos. O caso da Jamaica merece menção especial devido à redução da perda, de 0,13 % do PIB em 2010 para 0,09 % do PIB em 2014.

O segundo grupo de países tem perdas de tamanho médio, entre 0,10 % e 0,20 % do PIB. Abrange países com taxas de homicídio altas (como Colômbia e Brasil) e baixas (como Argentina, Peru e Uruguai). Entre 2010 e 2014, as perdas aumentaram em quase todos esses países, sobretudo no Paraguai e Peru, onde subiram de 0,13 % para 0,25 % do PIB e de 0,14 % para 0,20 % do PIB, respectivamente.

Por último, o terceiro grupo contém seis países onde as perdas de renda por encarceramento são particularmente elevadas, superiores a 0,20 % do PIB em média: Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Honduras e El Salvador. Este último ostenta a maior perda de renda na região, tendo perdido, em média, 0,41 % do PIB a cada ano como resultado de encarcerar um número considerável dos habitantes em idade ativa. Por se tratar, junto com Honduras, de um dos países mais violentos da região, esse número não faz mais do que agravar o custo imposto à sociedade pelo crime. Em Honduras, embora as perdas tenham sido de, em média, 0,27 % do PIB, caíram ligeiramente de 0,29 % do PIB em 2010 para 0,26 % em 2014. O país com a segunda taxa de perda mais alta é as Bahamas, onde a perda média foi de 0,35 % do PIB, com uma notável volatilidade durante os anos em análise, com essa porcentagem chegando a 0,44 % em 2012. Já o caso do Chile merece uma menção especial: embora seja o país da ALC com a taxa de homicídio mais baixa da região, as perdas de renda por encarceramento são relativamente altas, chegando, em média, a 0,24 % do PIB. O fato de que o país menos violento da região tenha uma das perdas mais elevadas em decorrência da privação da liberdade põe em questão a eficiência da política carcerária do Chile.

Quadro 4.2. Perda de renda devido ao encarceramento (em porcentagem do PIB)

	Média de 2010 a 2014
Argentina	0,11%
Bahamas	0,35%
Barbados	0,24%
Brasil	0,14%
Chile	0,24%
Colômbia	0,16%
Costa Rica	0,28%
El Salvador	0,12%
Equador	0,41%
Guatemala	0,05%
Honduras	0,27%
Jamaica	0,10%
México	0,10%
Paraguai	0,18%
Peru	0,17%
Trinidad e Tobago	0,14%
Uruguai	0,18%
Média da América Latina e Caribe	0,19%
Perdas totais (em milhões de dólares)	7.336,6

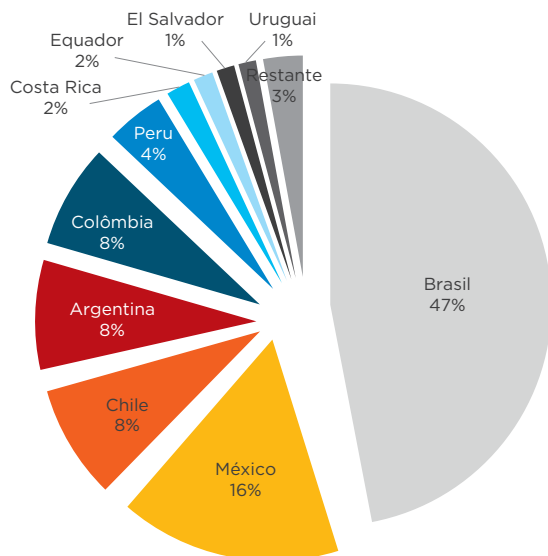
Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

4.3 Custos globais devido ao encarceramento

O quadro 4.3 apresenta nossas estimativas do custo do encarceramento nos 17 países incluídos neste estudo, em que se somam o gasto público com a administração carcerária e as perdas ocasionadas pela privação da liberdade dos detentos. Em média, entre 2010 e 2014, o custo global do encarceramento foi de mais de US\$ 13,8 bilhões, ou 0,39 % do PIB, divididos em partes iguais entre os dois componentes do custo.

A situação em cada país é distinta. Em alguns deles (Argentina, Barbados, Chile, Jamaica, Trinidad e Tobago e Uruguai), o custo da administração carcerária é superior ao das perdas decorrentes do encarceramento, ao passo que, em outros (Brasil, Equador, Honduras, Paraguai, Peru e El Salvador), as perdas de renda são maiores do que o gasto público no sistema carcerário. Em termos globais, o custo mais baixo foi encontrado na Guatemala, onde o custo total representa 0,13 % do PIB. O mais alto foi o de Barbados, onde equivale a 0,71 % do PIB. A comparação entre Chile e Peru é interessante: os dois países têm as taxas de homicídio mais baixas da região, mas têm custos de encarceramento consideravelmente diferentes. O

Figura 4.4. Perda de renda devido ao encarceramento (em porcentagem do PIB)



Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

Chile, com um custo global de 0,57 % do PIB, é o quarto país com o maior custo na ALC. Já o Peru, com um custo de 0,26 % do PIB, figura entre os países com os menores custos. Uma comparação semelhante pode ser feita entre Honduras e El Salvador, os países mais violentos da ALC e do mundo inteiro. Enquanto El Salvador tem um custo global do encarceramento de 0,61 % do PIB, esse custo em Honduras chega a 0,37 % do PIB. Essas comparações mostram que as diferenças na política carcerária não estão alinhadas com os níveis de violência.

Quadro 4.3. Custos globais devido ao encarceramento, média 2010-2014 (em porcentagem do PIB)

	Despesas com a administração carcerária	Perdas devido ao encarceramento	Custo global
Argentina	0,25%	0,11%	0,36%
Bahamas	0,30%	0,35%	0,65%
Barbados	0,47%	0,24%	0,71%
Brasil	0,06%	0,14%	0,20%
Chile	0,33%	0,24%	0,57%
Colômbia	0,16%	0,16%	0,32%
Costa Rica	0,27%	0,28%	0,55%
El Salvador	0,09%	0,12%	0,21%
Equador	0,20%	0,41%	0,61%
Guatemala	0,08%	0,05%	0,13%
Honduras	0,10%	0,27%	0,37%
Jamaica	0,34%	0,10%	0,44%
México	0,12%	0,10%	0,22%
Paraguai	0,09%	0,18%	0,27%
Peru	0,09%	0,17%	0,26%
Trinidad e Tobago	0,33%	0,14%	0,47%
Uruguai	0,25%	0,18%	0,43%
Média da América Latina e Caribe	0,20%	0,19%	0,39%
Custo total (em milhões de dólares)	6.504,80	7.336,60	13.841,40

Fonte: Estimativas dos autores com base em dados administrativos.

4.4 Conclusões

Este capítulo analisou o custo do encarceramento nos 17 países da América Latina e Caribe incluídos no estudo. O forte aumento do número de detentos na região nos últimos anos teve reflexo na elevação dos custos do encarceramento para a sociedade. Por um lado, mais verbas públicas foram destinadas à administração dos sistemas carcerários da região, um montante que chegou a aproximadamente 0,20 % do PIB. Por outro lado, o encarceramento de um número crescente de pessoas em idade ativa privou a sociedade de um fluxo de renda que, segundo nossas estimativas, equivale a 0,19 % do PIB em média. Esses dois componentes do custo não guardam uma relação entre si, na medida em que existem países em que os gastos com a administração são altos e a perda de renda é baixa, além de outros onde se observa o contrário. O mesmo se aplica às taxas de homicídio: baixos níveis de violência não estão necessariamente associados a custos altos nem baixos do encarceramento. Em suma, esses números levantam importantes questões sobre a eficiência da política penitenciária de vários países da região. Parece haver uma oportunidade para considerar reformas que reduzam, ao mesmo tempo, os níveis de violência e os custos do encarceramento em muitos dos países da América Latina e Caribe.

Apêndice da Parte I

Fontes de informação

Argentina

Orçamento: Orçamento executado pela nação, 23 províncias e Cidade de Buenos Aires; Contadoria Geral da Nação e governos provinciais

Segurança privada: Observatório do Emprego e Dinâmica Empresarial do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social

Homicídios: Ministério da Segurança e estimativas baseadas em dados do Ministério da Saúde

Sistema carcerário: Sistema Nacional de Estatísticas sobre a Execução de Penas (SNEEP)

Bahamas

Orçamento: Orçamento executado, Ministério das Finanças

Segurança privada: Estimativas baseadas na pesquisa anual da força de trabalho

Homicídios: Polícia Real das Bahamas

Sistema carcerário: World Prison Brief, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research), e Minnis et al. (2011)

Barbados

Orçamento: Estimativas aprovadas, Parlamento de Barbados

Segurança privada: Censo Populacional 2010 e Pesquisa da Força de Trabalho

Homicídios: Polícia Real de Barbados

Sistema carcerário: Relatório Anual do Sistema Carcerário de Barbados

Brasil

Orçamento: Orçamento acumulado do governo central e estados da federação, Tesouro Nacional

Segurança privada: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

Homicídios: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde

Sistema carcerário: Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Chile

Orçamento: Orçamento aprovado, Direção de Orçamentos

Segurança privada: Pesquisa estrutural de comércio e serviços executada pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE)

Homicídios: Subsecretaria de Prevenção do Crime, Ministério do Interior do Chile

Sistema carcerário: Compêndio estatístico penitenciário da Gendarmaria do Chile

Colômbia

Orçamento: Orçamento executado, Ministério da Fazenda

Segurança privada: Relatório Anual da Superintendência de Vigilância e Segurança Privada

Homicídios: Instituto de Medicina Legal da Colômbia, Direção de Investigação Criminal da Polícia Nacional da Colômbia

Sistema carcerário: Relatório Estatístico Anual do Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC)

Costa Rica

Orçamento: Orçamento aprovado, Ministério da Fazenda

Segurança privada: Relatório de Contas Nacionais de 2012 e 2013 do Banco Central da Costa Rica

Homicídios: Sistema Nacional de Informação sobre a Violência e o Delito (SISVI); Relatório Estatístico de 2013 do Organismo de Investigações Judiciais

Sistema carcerário: Relatório Trimestral da População Carcerária do Instituto Nacional de Criminologia (INC)

El Salvador

Orçamento: Orçamento executado, Ministério da Fazenda

Segurança privada: Pesquisa Anual de Renda

Homicídios: Instituto de Medicina Legal de El Salvador

Sistema carcerário: Relatórios Estatísticos Anuais da Direção Geral de Centros Penais

Equador

Orçamento: Orçamento executado, Ministério das Finanças

Segurança privada: Estimativas de receita da Pesquisa de Hotéis, Restaurantes e Comércio do Instituto de Estatística e Censo (INEC)

Homicídios: Ministério do Interior

Sistema carcerário: World Prison Brief, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research)

Guatemala

Orçamento: Orçamento acumulado, projeto BOOST

Segurança privada: Pesquisa de Emprego e Renda

Homicídios: Instituto de Medicina Legal da Guatemala

Sistema carcerário: Direção Geral do Sistema Penitenciário da Guatemala

Honduras

Orçamento: Orçamento aprovado, Secretaria de Finanças

Segurança privada: Não foram encontrados dados suficientemente úteis para estimar o tamanho do setor de segurança privada em Honduras

Homicídios: SEPOL, Polícia Nacional de Honduras

Sistema carcerário: World Prison Brief, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research)

Jamaica

Orçamento: Orçamento executado, Ministério das Finanças

Segurança privada: Censo Populacional de 2011 e Pesquisa da Força de Trabalho

Homicídios: Jamaica Constabulary Force

Sistema carcerário: World Prison Brief, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research)

México

Orçamento: Orçamento federal acumulado, projeto BOOST; orçamentos estaduais dos governos dos estados

Segurança privada: Censo Econômico 2014, Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI)

Homicídios: INEGI, Secretaria de Saúde

Sistema carcerário: Governo, Censo Nacional Penitenciário e de Segurança Pública, INEGI

Paraguai

Orçamento: Orçamento acumulado, projeto BOOST

Segurança privada: Censo Econômico 2011, Direção Geral de Estatística, Pesquisas e Censos (DGEEC)

Homicídios: Direção Geral de Estatística, Pesquisas e Censos (DGEEC)

Sistema carcerário: Censo Penitenciário 2013, Ministério da Justiça

Peru

Orçamento: Orçamento executado, projeto BOOST

Segurança privada: Pesquisa Econômica Anual, Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI)

Homicídios: Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI)

Sistema carcerário: Relatório Estatístico Anual do Instituto Nacional Penitenciário (INPE)

Trinidad e Tobago

Orçamento: Orçamento executado, Ministério das Finanças

Segurança privada: Não foram encontrados dados suficientemente úteis para estimar o tamanho do setor de segurança privada em Trinidad e Tobago

Homicídios: Serviço de Polícia de Trinidad e Tobago

Sistema carcerário: World Prison Brief, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research)

Uruguai

Orçamento: Orçamento executado, projeto BOOST

Segurança privada: Pesquisa de Atividade Econômica, Instituto Nacional de Estatística (INE)

Homicídios: Ministério do Interior, Instituto Nacional de Estatística (INE)

Sistema carcerário: Instituto Nacional de Reabilitação (INR), Censo da População Penitenciária de 2010

Referências da Parte I

- Aboal, D., B. Lanzilotta e V. Vázquez. 2013. Los costos del crimen en Paraguai. CINVE, Uruguai, e Instituto de Desarrollo, Paraguai.
- Aboal, D., J. Campanella e B. Lanzilotta. 2013. Los costos del crimen en Uruguai. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Acevedo, C. 2008. Los costos económicos de la violencia en Centroamérica. Consejo Nacional de Seguridad Pública. Presidencia de la República de El Salvador, San Salvador.
- ActionAid. 2013. Women and the City II: Combating Violence against Women and Girls in Urban Public Spaces – The Role of Public Services. ActionAid International. Disponível em: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/women_and_the_city_ii.pdf.
- Banco Mundial 1993. *World Development Report*. Washington, DC: World Bank.
- Bell, B., L. Jaitman e S. Machin. 2014. Crime Deterrence: Evidence from the 2011 London Riots. *The Economic Journal* 124: 480-506.
- Cerqueira, D. R., A. X. Carvalho, W. J. Lobão e R. I. Rodrigues. 2007. Análise dos Custos e Consequências da Violência no Brasil. Documento de trabalho nº 1284. IPEA. Brasília.
- Chatterjee, I. e R. Ray. 2013. The Role of Institutions in the Incidence of Crime and Corruption. University of Western Australia, Business School, Economics.
- Clinard, M.B. 1942. The Process of Urbanization and Criminal Behavior. *American Journal of Sociology* 48: 202-13.
- Dhingra, S., G. Ottaviano e T. Sampson. 2015. Should We Stay or Should We Go? The Economic Consequences of Leaving the EU. *CEP Election Analysis Paper* 22: 1-8. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Dolan, P., G. Loomes, T. Peasgood e A. Tsuchiya. 2005. Estimating the Intangible Victim Costs of Violent Crime. *British Journal of Criminology* 45(6): 958-76.
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC). 2016. Crime and Criminal Justice Statistics. Disponível em: <https://data.unodc.org/>
- Galvin, Ellen B. 2002. Crime and Violence in an Urbanizing World. *Journal of International Affairs* 56: 123-45.
- Glaeser, E. L. e B. Sacerdote. 1996. Why Is There More Crime in Cities? NBER Working Paper 5430. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gumus, Erdal. 2004. Crime in Urban Areas: An Empirical Investigation. *Akdeniz I.I. B.F. Dergisi* 7: 98-109.
- Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research-ICPR). 2015. World Prison Population List (11th Edition). ICPR, Londres. Disponível em: http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf.
- Jaitman, L. (ed.) 2015. *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jaitman, L. e R. Guerrero Compeán. 2015. *Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Lochner, L. e E. Moretti. 2004. The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-reports. *The American Economic Review* 94(1): 155-89.
- Londoño, J. L. e R. Guerrero. 2000. Violencia en América Latina: epidemiología y costos. In *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*, J.L. Londoño, A. Gaviria e R. Guerrero (eds.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Machin, S., O. Marie e S. Vujić. 2011. The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal* 121(552): 463-84.

- Minnis, J., E. Symonette, M. Stevenson, Y. Pintard-Newry e T. Gibson. 2011. Profile of the Sentenced Inmates at Her Majesty's Prison, Fox Hill, Nassau, The Bahamas. Trabalho apresentado no simpósio sobre violência realizado em The College of The Bahamas, 3 de novembro.
- Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the Twenty-first Century. *Crime and Justice* 42(1): 199-263.
- Nordhaus, W. D. 2010. Economic Aspects of Global Warming in a post-Copenhagen Environment. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107(26): 11721-11726.
- Olavarría Gambi, M. 2015. Costs of Crime as Calculated Using the Accounting Methodology: A Comparative Study of Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguai and Uruguai. In *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean*, L. Jaitman (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Organização Mundial da Saúde (OMS). 2010. *Violence Prevention: The Evidence*. Genebra: OMS.
- Peterson, R. D., L. J. Krivo e M. A. Harris. 2000. Disadvantage and Neighborhood Violent Crime: Do Local Institutions Matter? *Journal of Research in Crime and Delinquency* 37(1): 31-63.
- Ruprah, I. J. e R. Sierra. 2016. Engine of Growth? The Caribbean Private Sector Needs More Than an Oil Change. Documento de trabalho. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7997?locale-attribute=en#sthash.7C4XroCd.dpuf>
- Shelley, L. I. 1981. *Crime and Modernization: The Impact of Industrialization and Urbanization on Crime*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Soares, R. 2015. A Conceptual Framework for Interpreting the Welfare Costs of Crime. In *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean*, L. Jaitman (ed.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Soh, M. B. C. 2012. Crime and Urbanization: Revisited Malaysian Case. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 42: 291-99.
- Vuletin, G. 2008. Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean. Documento de trabalho do FMI 08/102. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.

Parte II

Os custos do crime: regiões selecionadas em detalhe

5. Os custos de bem-estar do crime no Brasil: um país de contrastes

Dino Capriolo, Laura Jaitman e Marcela Mello

6. O que está por trás do alto custo do crime no Triângulo Norte? Tendências recentes em crime e vitimização

Rogelio Granguillhome Ochoa

7. Desvendando o alto custo do crime no Caribe: o crime violento, o setor privado e a resposta governamental

Heather Sutton

OS CUSTOS DO CRIME: REGIÕES SELECIONADAS EM DETALHES

5 Os custos de bem-estar do crime no Brasil: um país de contrastes

Dino Capriolo, Laura Jaitman e Marcela Mello¹¹

O Brasil é um dos países que apresentam, em termos nominais, os mais elevados custos de crime. Em 2014, a violência custou US\$ 75.894 milhões ou US\$ 103.269 milhões em paridade do poder de compra (PPC) para o país (figura 5.1a), em um cenário conservador que considera apenas os custos diretos do crime segundo a metodologia contábil desenvolvida no capítulo 2 e considerando a estimativa média. Esse valor representa 53 % do custo total da criminalidade existente na América Latina e no Caribe¹² e 78 % no Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), a taxas de câmbio de 2014. Esse alto custo pode ser parcialmente explicado pelas dimensões continentais do país. O Brasil tem cerca de metade da população da região (49,8 %); é responsável por 43 % de seu PIB e concentra 39,5 % dos homicídios. Com relação ao Cone Sul, a população brasileira compõe 79,2 % da sub-região e é

responsável por 95,1 % dos homicídios.

Em termos relativos, o crime custa um montante equivalente a 3,14 % do PIB brasileiro, uma taxa ligeiramente superior à média da América Latina e do Caribe (3 %) e muito superior à média do Cone Sul (2,5 %) (figura 5.1b). Entre os países da região, apenas Honduras (5,67 %), El Salvador (5,28 %), Bahamas (3,94 %) e Jamaica (3,49 %) tiveram custos de crime mais altos do que o Brasil. No Cone Sul, o Brasil é seguido pelo Paraguai (2,74 %), o segundo país dessa sub-região em termos de custos de bem-estar do crime.

Dadas as dimensões e a natureza da República Federativa do Brasil, é importante analisar as diferenças no âmbito de suas regiões e dos estados que as compõem. O objetivo deste capítulo é, portanto, entender em detalhes os custos do crime em cada uma das regiões do país. Até onde se sabe, esta é a primeira tentativa de se realizar, de forma sistemática, um estudo dos custos da criminalidade no Brasil num contexto internacional e regional, e uma avaliação dos custos da criminalidade considerando as heterogeneidades estaduais. Estudos anteriores também estimaram os custos da criminalidade no Brasil utilizando diversas metodologias, como a de Cerqueira (2014a e 2014b), porém com estimativas feitas apenas em nível nacional. Nesses estudos, os custos do crime no Brasil foram calculados em 5,1 %. Nessas estimativas, os autores incluíram os custos associados ao setor público e privado e os custos sociais, além dos que incidem sobre o sistema de saúde. Cerqueira (2014b) avalia os custos sociais dos homicídios considerando as diferenças regionais, educacionais e de gênero. De acordo

(11) Os autores agradecem a Hugo Flórez Timorán, Renato Sérgio de Lima, Daniel Cerqueira, Guilherme Sedlacek e aos participantes do 10º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Diálogo Brasileiro de Políticas de Segurança Cidadã organizado pelo BID em Brasília em 2016 por seus comentários e sugestões úteis.

(12) Considerando os seguintes 17 países: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai.

com essa estimativa, a perda de bem-estar associada aos homicídios em 2010 é de 2,4 %. Em nossas estimativas, a metodologia é menos exigente em termos de desagregação de dados de homicídios, com a finalidade de se aplicar aos demais países da região, o que resulta numa estimativa menor (mais conservadora) dos custos sociais da criminalidade em comparação à de Cerqueira (2014b).

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Na seção 1, mostra-se a tendência do crime entre as cinco regiões brasileiras, evidenciando suas heterogeneidades. Na seção 2, são apresentadas as diferentes realidades dos estados brasileiros em termos de crime. Na seção 3, discute-se o que pode explicar essas diferenças, em particular o papel do PIB, da pobreza e da desigualdade. Por fim, na seção 4 são mostradas as estimativas dos custos da criminalidade por região e por estado, separadamente, para cada componente.

5.1 Diferentes realidades nas regiões brasileiras

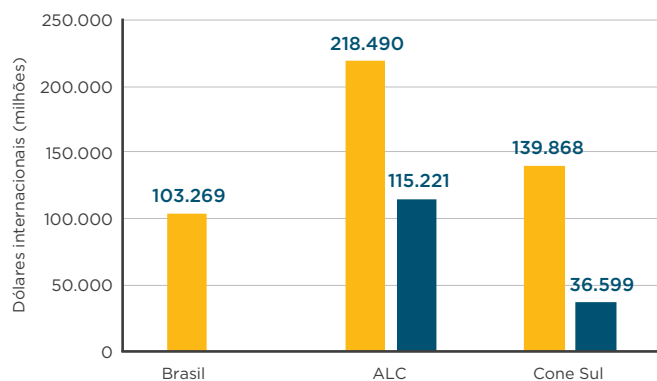
Tal como na América Latina e no Caribe, o Brasil apresenta uma alta variação em termos de taxas de criminalidade tanto no nível regional, quanto estadual e

municipal. A figura 5.2 mostra a evolução das taxas de homicídio por 100.000 habitantes entre 2000 e 2014. Embora a taxa média de homicídios no Brasil tenha se mantido relativamente constante nos últimos 15 anos, atingindo 29,8 homicídios por 100.000 habitantes em 2014, houve altas variações entre as regiões. O Sudeste, a região mais violenta do país até a metade dos anos 2000, entrou em trajetória descendente e se tornou uma das regiões menos violentas em termos de taxa de homicídios, juntamente com a região Sul. As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste vêm apresentando aumentos consistentes em suas taxas de homicídio nos últimos anos.

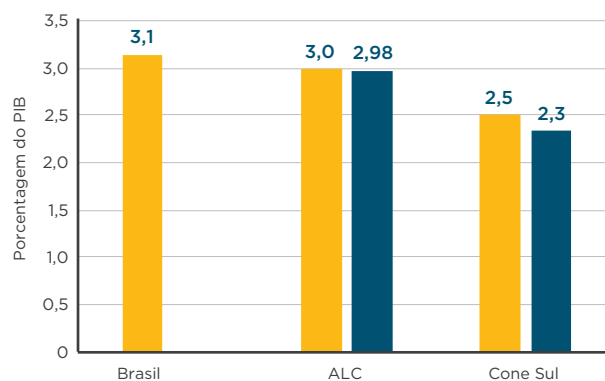
O objetivo deste estudo é avaliar como essa evolução da criminalidade violenta se traduz em termos de custos do crime e da violência por região e estado sem, no entanto, explicar as causas dessa variação. Poucos estudos investigam os principais fatores determinantes das tendências regionais incidentes na taxa de homicídios nos anos 2000 no Brasil. Cerqueira (2014c) analisa o efeito de sete fatores que afetaram as tendências de homicídio entre 2001 e 2007: renda, desigualdade, participação de jovens na população total, número de policiais, taxa de encarceramento, armas e consumo de drogas ilícitas. O autor constata que, nos estados em que houve aumento da taxa de homicídios, também se deu uma acentuada elevação na parcela de jovens entre a população, no consumo

Figura 5.1. Custo do crime e da violência

a. Em milhões de dólares de paridade internacional do poder de compra (média)



b. Como porcentagem do PIB (média)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em várias fontes de dados, como detalhado no capítulo 2. **Observação:** ALC = América Latina e Caribe.

de drogas e de armas. Ele argumenta que esse fato é consistente com os resultados de outros estudos para os Estados Unidos (ver, por exemplo, Blumstein 1995 e Cork 1999). A epidemia de crack aumentou o uso de armas pelos jovens, o que contribuiu para o aumento da vitimização nesse grupo. Essa hipótese também é consistente com os resultados de De Mello (2010). De acordo com o autor, o aumento e a subsequente diminuição dos homicídios em São Paulo podem ser parcialmente explicados pelo incremento, seguido de uma diminuição, da demanda de *crack*.

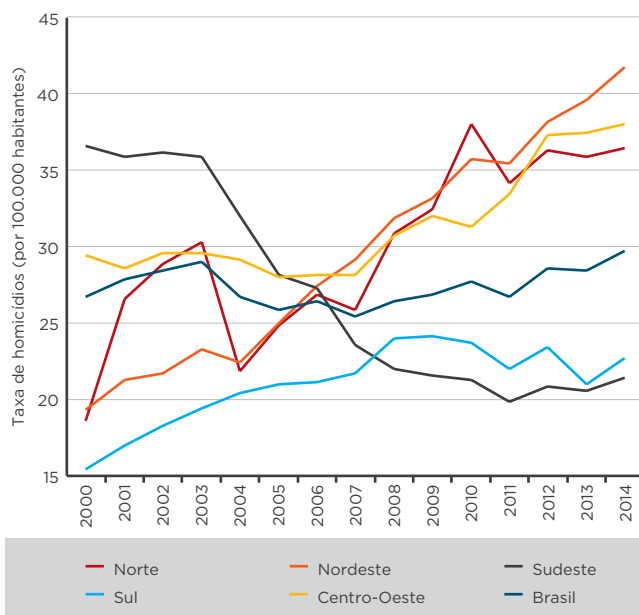
Embora a taxa de homicídios seja o principal indicador da criminalidade, e geralmente o mais comparável entre os países e dentro de um mesmo país, é importante notar que outros tipos de crime violento têm aumentado em algumas regiões do Brasil. Por exemplo, a figura 5.3 mostra a tendência de roubos por 100.000 habitantes de 2008 a 2013. Todas as regiões apresentam uma tendência crescente, exceto o Nordeste. É importante notar que, apesar de o Sudeste apresentar a menor taxa de homicídio, a região possui a maior taxa de roubos. A taxa média de roubos no país é de 495 por 100.000 habitantes, cerca de metade da registrada na Argentina (1.000 em 2015) e seme-

lhante à do Chile (598 em 2014).¹³

O mapa 5.1a mostra a distribuição regional do nível de criminalidade entre os estados. As cores claras representam as menores taxas de homicídio por 100.000 habitantes, enquanto as cores mais escuras identificam os estados com as taxas mais altas. Como um padrão geral, as regiões Sul e Sudeste apresentam níveis de violência muito mais baixos (medidos pela taxa de homicídio) em comparação com as outras regiões. A região Nordeste se destaca por seu alto nível de violência. Alagoas (62,42 homicídios por 100 mil habitantes), Ceará (40 homicídios) e Sergipe (48,72 homicídios) são os estados que apresentam as taxas mais altas do país. No Sudeste, São Paulo (11,6 homicídios por 100 mil habitantes) se destaca pela menor taxa de violência, quase duas vezes menor que em Minas Gerais (20,44 homicídios), segundo estado com menor nível de violência na região. No Sul, o Paraná (23,95 homicídios por 100 mil habitantes) é o estado mais violento, com uma taxa de homicídios acima do dobro da

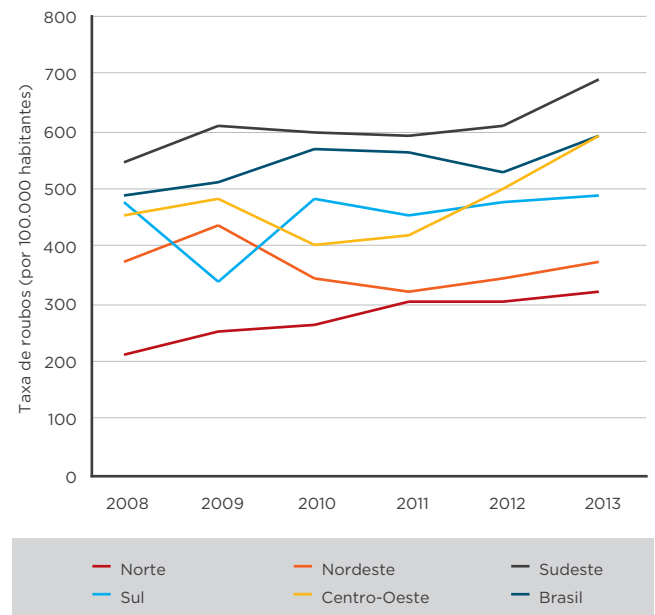
(13) A fonte de dados dos outros países é o UNODC. Note-se que divergências na trajetória das taxas de homicídio e roubo podem se dever a diferentes níveis de denúncias no caso de roubo.

Figura 5.2. Taxa de homicídios por 100.000 habitantes por região



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados administrativos.

Figura 5.3. Taxa de roubos por 100.000 habitantes



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados administrativos.

apresentada por Santa Catarina (10,49 homicídios). No Norte, o Pará (38,19 homicídios por 100 mil habitantes) tem o maior nível de violência, enquanto o Tocantins (21,99 homicídios) tem o menor. Finalmente, na região Centro-Oeste, Goiás apresenta a maior taxa de violência (41,24 homicídios por 100 mil habitantes), enquanto Mato Grosso do Sul tem a menor (25,42 homicídios).

Além da variação regional, há também alta variabilidade de violência entre os municípios de um mesmo estado (ver mapa 5.1b). O mapa 5. ilustra a taxa de homicídios por decis de distribuição dos homicídios. Enquanto em alguns deles não se tenha registrado nenhum homicídio, em outros a taxa ultrapassou 100 homicídios por 100.000 habitantes (essa taxa é comparável à das cidades mais perigosas da América Central). O litoral do Nordeste se destaca por ter um alto nível de violência, muito superior à taxa registrada no interior da região.

Em relação à variação da violência entre 2000 e 2014, o mapa 5.2 mostra que houve um acentuado aumento da violência, especialmente no Nordeste, com exceção do estado de Pernambuco. As cores em tons de verde indicam redução da violência, enquanto os tons de vermelho indicam aumento. No Sudeste, somente em Minas Gerais houve elevação na taxa

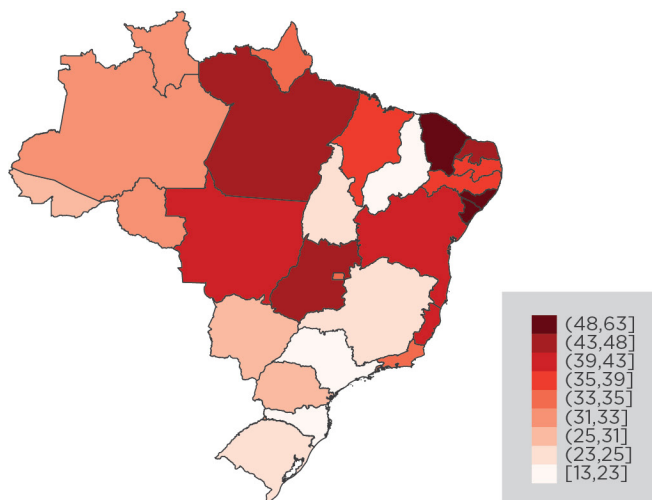
de homicídios durante esse período. São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram acentuado decréscimo nas taxas de homicídio (-67 % e -32 %, respectivamente), enquanto no Espírito Santo houve uma queda moderada (-12 %). O Sul foi a única região em que não se observou nenhuma diminuição nas taxas de homicídio.

No geral, os três estados que mais reduziram suas taxas de homicídio entre 2000 e 2014 foram: São Paulo (-67 %), Pernambuco (-33 %) e Rio de Janeiro (-32 %). Alguns estudos recentes buscam explicar as causas desses declínios; contudo, não há um consenso claro sobre o que levou a essas reduções. Em São Paulo, a literatura discute três fatores principais da redução de homicídios: políticas públicas, demografia e crime organizado. Ao longo dos últimos anos, o estado adotou uma série de políticas públicas¹⁴ para melhorar a segurança pública, como, por exemplo, a Lei Seca. Entre 2001 e 2004, os municípios da região metropolitana de São Paulo regulamentaram gradualmente o consumo recreativo de álcool. Birdeman et al. (2010) associam essa lei a uma redução de 10 % nos homi-

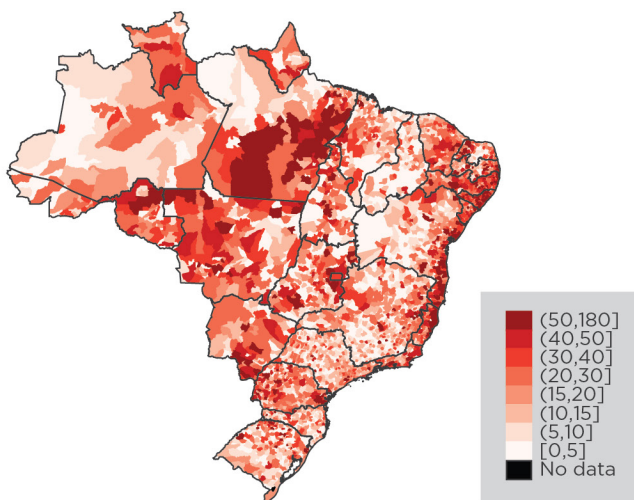
(14) Ver De Mello e Schneider (2010) para uma discussão mais profunda.

Mapa 5.1. Taxa de homicídios por 100.000 habitantes por estados e municípios

a. Por estado



b. Por município



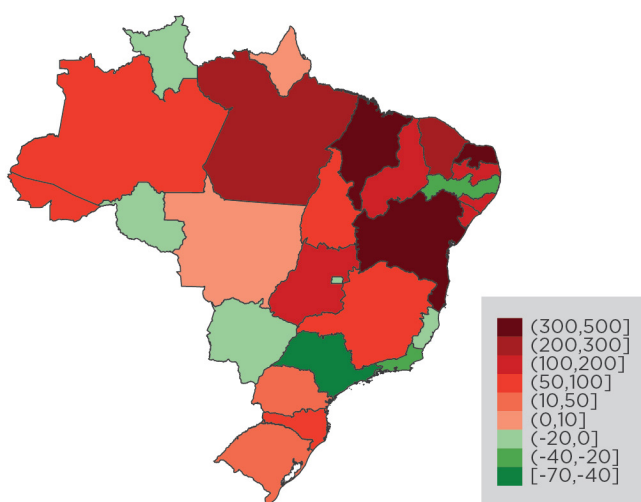
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATA-SUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

cídios na área metropolitana. De Mello e Schneider (2010) indicam que essas políticas não são capazes de explicar a mudança na dinâmica, uma vez que não foram amplamente implementadas no estado como um todo. Eles argumentam que as mudanças na dinâmica demográfica desempenharam um papel fundamental na redução da taxa de homicídios em São Paulo durante esse período. Os autores estimam que há uma grande elasticidade entre o número de jovens entre 15 e 24 anos de idade e o número de homicídios, mesmo após controlando para efeitos fixos de municípios e tempo. Finalmente, a literatura também discute o papel que o Primeiro Comando da Capital (PCC) teve na queda do crime em São Paulo.¹⁴ Após o domínio do mercado de drogas pela facção, houve uma diminuição dos conflitos entre os grupos. Biderman et al. (2014) estimam que a presença do PCC está associada a uma redução de 13 % nos crimes violentos.

No caso do Rio de Janeiro, embora o estado já viesse apresentando declínios na taxa de homicídios,

(15) Pode ser que isso tenha se dado também em outros estados brasileiros. No entanto, devido à indisponibilidade de dados, não é possível testar se isso realmente ocorreu.

Mapa 5.2. Variação na taxa de homicídios entre 2000 e 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

houve uma redução mais acentuada após o início do processo de pacificação das favelas (principalmente após a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora-UPP). De acordo com a análise do Instituto de Segurança Pública (2016), o número de homicídios em favelas pacificadas caiu 76 % entre 2007 e 2014. Outros autores afirmam que as UPP tiveram pouco impacto nos homicídios, mas afetaram outras variáveis, como os homicídios cometidos por policiais, que compõem uma parcela significativa do total de homicídios cometidos no Brasil (ver, por exemplo, Magaloni et al. 2015). Em 2014, 5 % de todas as mortes violentas aconteceram durante as intervenções policiais. Finalmente, Neto et al. (2014) atribuem parte da redução do crime em Pernambuco ao programa Pacto pela Vida. O programa, implementado em 2007, tem como objetivo principal reduzir o número de homicídios e consiste numa série de estratégias de policiamento e prevenção da criminalidade. Os autores estimam que esse programa levou a uma redução de 17,3 % na taxa de homicídios entre 2007 e 2011, o que correspondeu a 2.213 vidas poupadas. No entanto, o estado ainda apresenta altas taxas de homicídios.

5.2 O que explica a heterogeneidade na criminalidade entre estados?

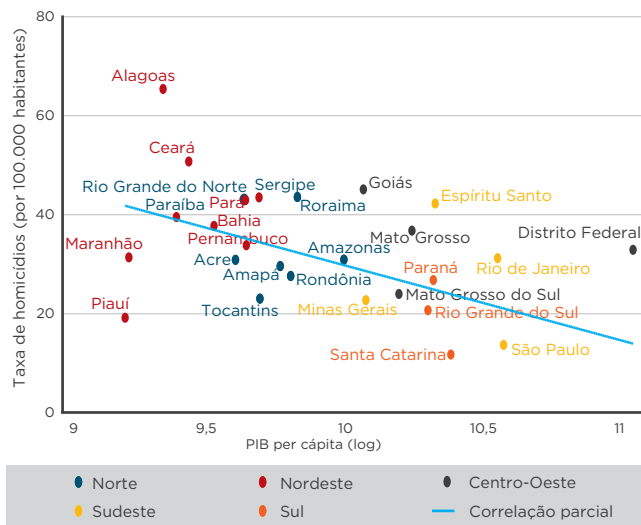
Uma vez identificada essa heterogeneidade regional, é importante tentar entender o que pode estar por trás dessas diferenças. É bastante bem aceito na literatura que rendas mais elevadas estão associadas a índices mais baixos de criminalidade. A figura 5.4 confirma essa relação por meio da linha vermelha que mostra a correlação parcial negativa entre a taxa de homicídios e o PIB *per capita*, controlando para desigualdade e pobreza. Alguns estados da região Nordeste (Alagoas e Ceará) são *outliers*, apresentando um nível muito alto de violência, dado seu baixo PIB. Em geral, os estados do Sul e Sudeste apresentam também altos níveis de criminalidade, apesar de seu elevado PIB per capita.

É difícil, no entanto, estabelecer uma clara correlação entre pobreza ou desigualdade e taxa de homicídios. A figura 5.5 mostra a correlação parcial entre

pobreza e homicídio, controlando para PIB e desigualdade. Há uma polarização clara entre os estados com as taxas de pobreza mais altas e mais baixas, e há uma alta variabilidade da taxa de homicídios dentro de cada grupo. Nos estados pobres, a taxa de homicídios varia de 19,2 a 65,4 homicídios por 100.000 habitantes, enquanto, nos estados ricos, essa taxa está entre 11,8 e 45,1 homicídios por 100.000 habitantes. A figura 5.6 mostra a correlação parcial entre desigualdade e taxa de homicídios, controlando para PIB e pobreza. Embora o Brasil seja um país que apresenta muita desigualdade, parece não haver correlação entre essa realidade e a taxa de homicídios registrada nos estados. É provável, porém, que uma análise com dados mais desagregados revele algum padrão mais claro.¹⁶

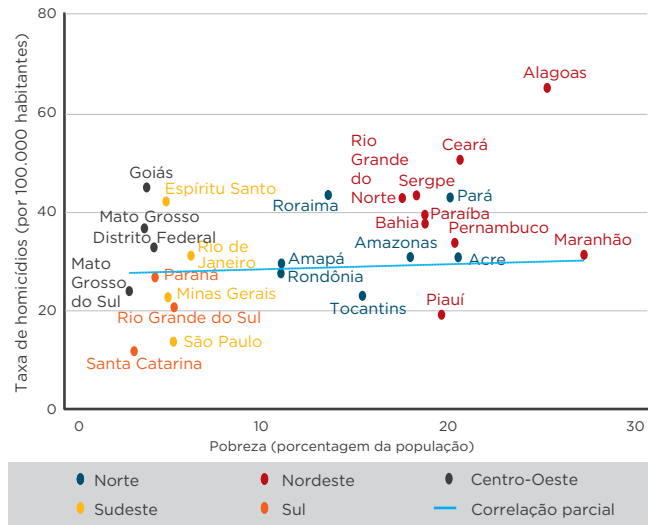
(16) Relatório do Banco Mundial (2013) analisa essa relação no nível municipal e constata que, em áreas onde a desigualdade é maior, o nível da criminalidade também tende a ser mais elevado.

Figura 5.4. Taxa de homicídios e PIB per capita por estado e região, 2014



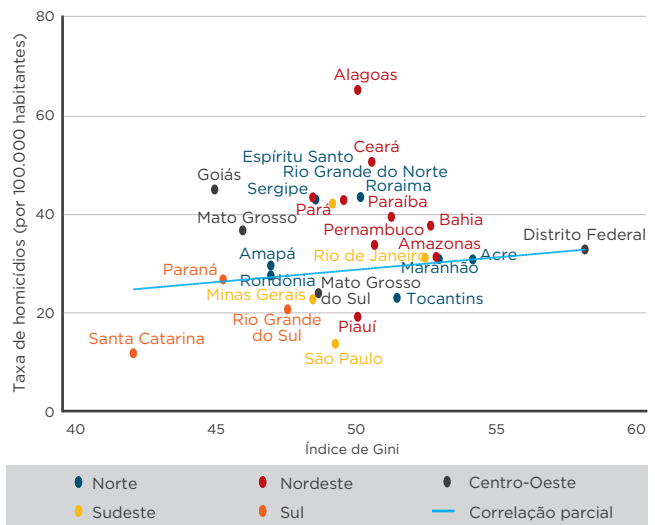
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas Contas Regionais do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura 5.5. Taxa de homicídios e pobreza por estado e região, 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Figura 5.6. Taxa de homicídios e desigualdade por estado e região, 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

5.3 Os custos do crime no Brasil

Como é possível traduzir esses altos níveis de criminalidade em termos de custos de bem-estar social? Existem diferentes metodologias para estimar os custos de bem-estar da violência, como a metodologia contábil, preços hedônicos, disposição de pagar, entre outras (para uma descrição detalhada, ver Jaitman 2015). Nesta seção, estimamos os custos diretos da criminalidade no Brasil para cada estado utilizando a metodologia de contabilidade desenvolvida no capítulo 2.¹⁷ A ideia é comparar o Brasil com a sub-região do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) e a ALC e fornecer estimativas para cada um dos componentes por região e estado brasileiro. A figura 5.7 reporta a composição dos custos da criminalidade no Brasil, ALC e Cone Sul, considerando os seguintes custos da criminalidade: gastos públicos com segurança (polícia, administração prisional e justiça), gastos privados com segurança e custos sociais (perdas devido a crimes violentos). O Brasil se destaca por seu alto gasto com segurança privada, o que pode ser entendido como indício do sentimento da população sobre o

(17) Para alguns componentes, não foi possível aplicar diretamente a mesma metodologia. Nesses casos, desenvolvemos metodologias alternativas, que são detalhadas ao longo do texto.

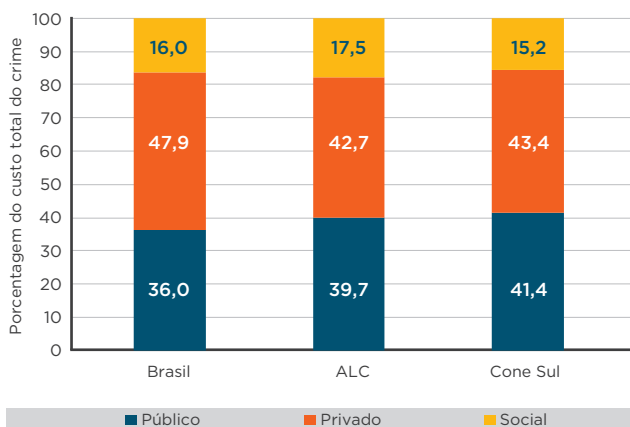
serviço de segurança prestado pelo governo. Em 2014, 48 % do custo total da criminalidade recaiu sobre o gasto privado com segurança, sendo muito superior à média da ALC e do Cone Sul (43 % em ambos) (figura 5.7a). Alguns estudos analisam esse elevado gasto privado com segurança no Brasil. Zanetic (2010), por exemplo, analisa o número de trabalhadores no setor de segurança empregado pelos setores públicos e privados entre 2003 e 2005 no Brasil e constata que o país tem mais trabalhadores por 100.000 habitantes no setor de segurança empregados pelo setor privado do que pelo setor público, ao contrário do restante da América do Sul.¹⁸

A despesa pública é o segundo maior componente (36 % dos custos da criminalidade). Em comparação com outros países, essas despesas compõem uma parcela relativamente pequena do custo total. O gasto público brasileiro per capita é de US\$ 183,6 em PPC, similar à média da ALC (US\$ 194,5 em PPC), mas inferior à média do Cone Sul (US\$ 226,5 em PPC) (figura 5.7b). Note-se que, quando consideramos a média da ALC, atribuímos o mesmo peso a todos os países, portanto, a média é altamente afetada por pequenos

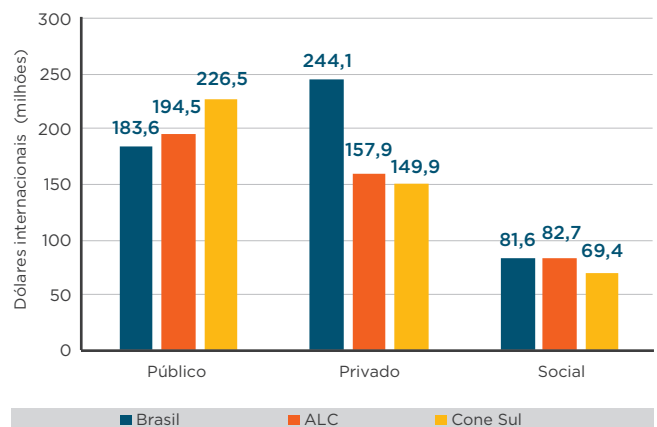
(18) Segundo o autor, o processo de expansão do mercado de segurança privada no Brasil foi impulsionado pelo aumento de espaços privados abertos, como shopping centers, frota de carros e condomínios residenciais, especialmente durante a década de 2000.

Figura 5.7. Custo do crime em 2014

a. Participação dos componentes no custo do crime (em porcentagem) (média)



b. Participação dos componentes no custo do crime (em dólar de PPC per capita) (média)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em várias fontes de dados, como detalhado no capítulo 2.

Observação: ALC = América Latina e Caribe.

países, que em geral apresentam um gasto per capita alto, em particular Trinidad e Tobago (US\$ 460,6 em PPC), Bahamas (US\$ 382,7 em PPC) e Barbados (US\$ 271,4 em PPC).

Finalmente, os custos sociais do Brasil (16 %) representam uma parcela comparável à da ALC e do Cone-Sul (17,5 % e 15,2 %, respectivamente). Em termos absolutos, o Brasil é responsável por 43 % do custo social total na ALC e por 78 % do Cone Sul.

5.3.1 Custos do crime no Brasil: gastos públicos, custos sociais e despesas privadas por região e estado

5.3.1.1 Gasto público em segurança

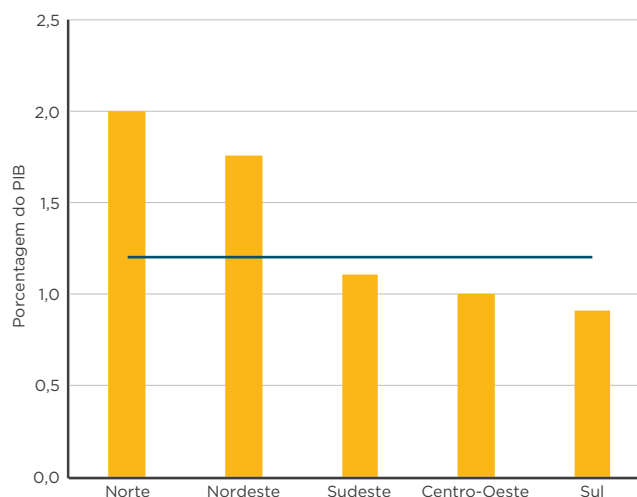
O custo público consiste em três componentes: polícia, sistema judicial e administração prisional.¹⁹ A figura 5.8 mostra o gasto público por região e a média do Brasil. Existe uma grande variabilidade nos gastos públicos com segurança entre as regiões e estados, comparável à variabilidade existente entre os países da ALC (como foi destacado no capítulo 2, o gasto varia de 0,7 % a 2 %). Entre as regiões brasileiras, o gasto fica entre 0,9 % (Sul) e 2,0 % (Norte), sendo que dentro de uma mesma região também existe uma grande heterogeneidade, com exceção do Sul. O Acre é o estado que gasta a maior parcela de seu PIB em segurança pública (3,9 %), enquanto o Distrito Federal é o estado que aloca a menor fração (0,37 %) (ver figura 5.A.1 do Apêndice).

Quanto à composição da despesa pública, todas as regiões têm um perfil semelhante, com o gasto em polícia sendo responsável por mais de 80 % da despesa pública. Segundo o Anuário de Segurança Pública, o Brasil contava com 425.248 policiais em 2014. A figura 5.9 reporta o número de policiais por 100.000

(19) As despesas com policiamento estão contidas na função Segurança Pública. Considera-se gasto com prisão a subfunção Custódia e Reintegração Social. Para a construção da despesa com justiça criminal, tomou-se a parte das despesas judiciais totais correspondentes à parcela de processo criminal entre os novos casos inscritos no sistema de justiça em 2014, utilizando as informações do Ministério da Justiça. Para mais informações sobre a construção dessas variáveis, ver o capítulo 2 sobre a metodologia utilizada para os 17 países estudados.

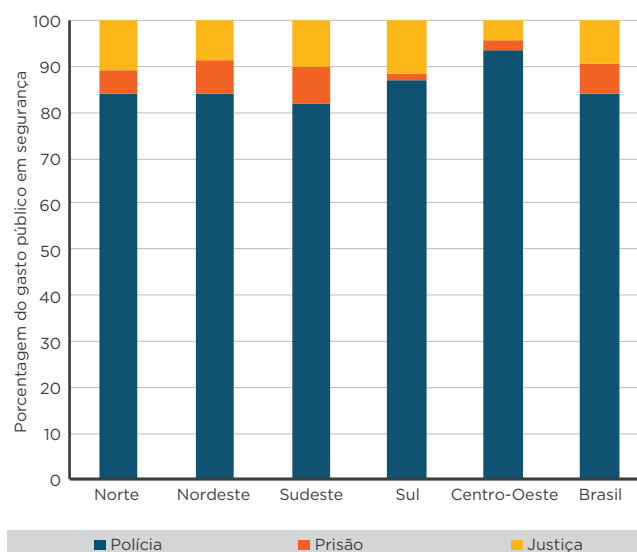
habitantes em cada estado. O Distrito Federal tem a maior concentração de policiais (501 por 100.000 habitantes), seguido pelo Amapá e Acre (490 e 342 por

Figura 5.8. Gasto público em segurança por região, 2014 (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tesouro Nacional e nas Contas Regionais do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE).

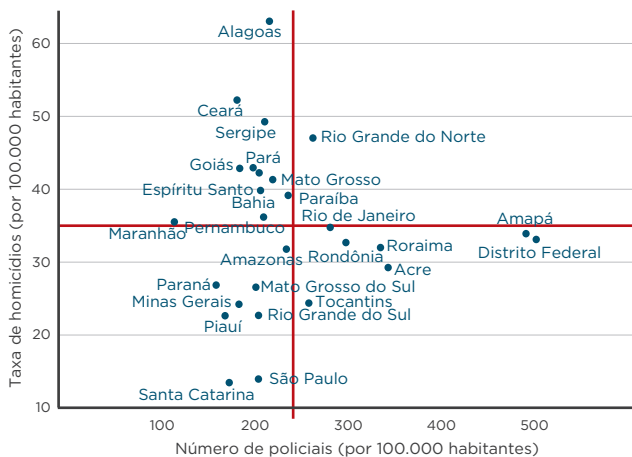
Figura 5.9. Composição dos gastos públicos em segurança por região, 2014 (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tesouro Nacional e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

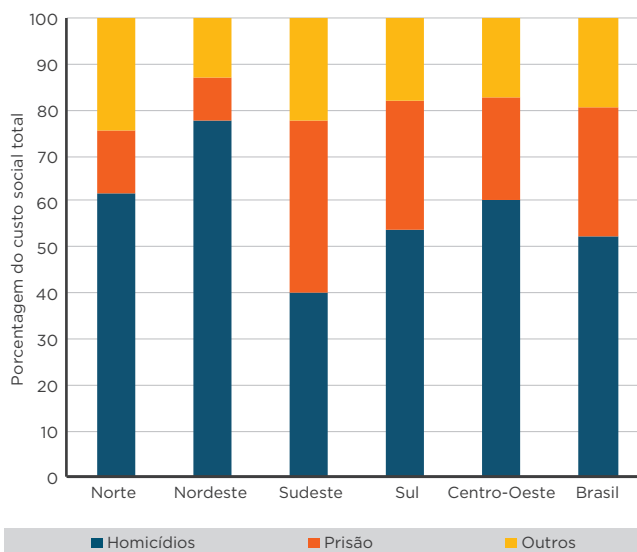
100.000 habitantes, respectivamente). A maioria dos estados tem cerca de 200 policiais por 100.000 habitantes. O Maranhão é o estado com a menor taxa (112

Figura 5.10. Número de policiais e taxa de homicídio por estado, 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS) e no Anuário de Segurança Pública.

Figura 5.11. Renda não gerada devido ao crime por região e Brasil, 2014 (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), no Anuário de Segurança Pública e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

por 100.000 habitantes).

A maneira como a polícia se relaciona com a taxa de criminalidade não é muito clara. A figura 5.10 mostra a taxa de homicídios versus a presença policial. Em torno da média (240 policiais por 100.000 habitantes), há uma grande variação nas taxas de homicídio.

5.3.1.2 Custos sociais

Dividimos os custos sociais em três tipos de renda não gerada. A primeira se deve a homicídios; a segunda provém da renda não gerada pela população prisional e a terceira é atribuída à perda de qualidade de vida devido a outros crimes (estupro, agressão e roubo). Calculamos esses custos utilizando a mesma metodologia desenvolvida no capítulo 2.²⁰ A figura 5.11 mostra que os homicídios constituem a principal fonte de custos sociais do crime em todas as regiões, com exceção do Sudeste, onde a renda não gerada pela população carcerária compõe também uma grande parcela dos custos sociais. Nas próximas subseções, serão explorados os dois primeiros componentes.

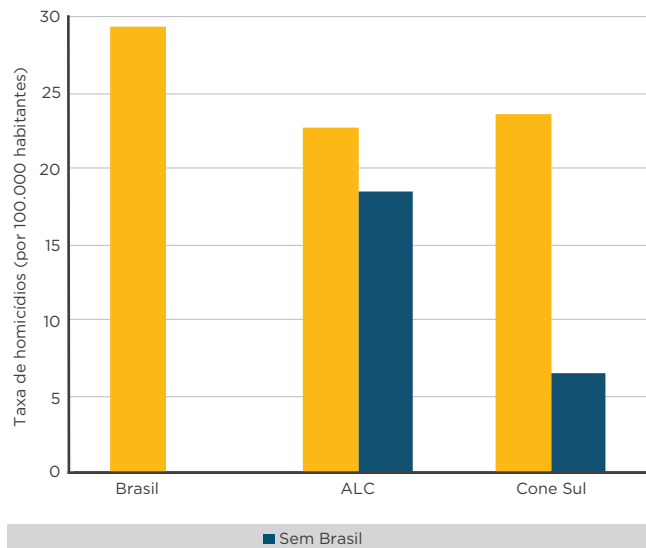
Renda não gerada devido aos homicídios

O Brasil concentra cerca de 10 % do total de homicídios no mundo e metade da ALC. Sua taxa de homicídios é substancialmente maior do que a média dos países da ALC e do Cone Sul, como mostra a figura 5.12. No entanto, essa alta taxa de homicídios não afeta igualmente todos os grupos da população. Entender como a violência afeta cada um desses grupos é fundamental para desenhar políticas voltadas para os grupos mais vulneráveis.

Segundo dados da PNAD de 2014, 45,5 % da população é constituída por brancos, 45 % por pardos, 8,6 % por negros, 0,5 % por amarelos e 0,4 % por indígenas. No entanto, analisando dados de vítimas de homicídio, há uma significativa representação de negros/pardos nos homicídios. Os dados mostram que 74,58 % das vítimas em 2014 eram negros/pardos, enquanto apenas 25 % eram brancos. A figura 5.13 mostra que a taxa de mortalidade entre negros e pardos é cerca de

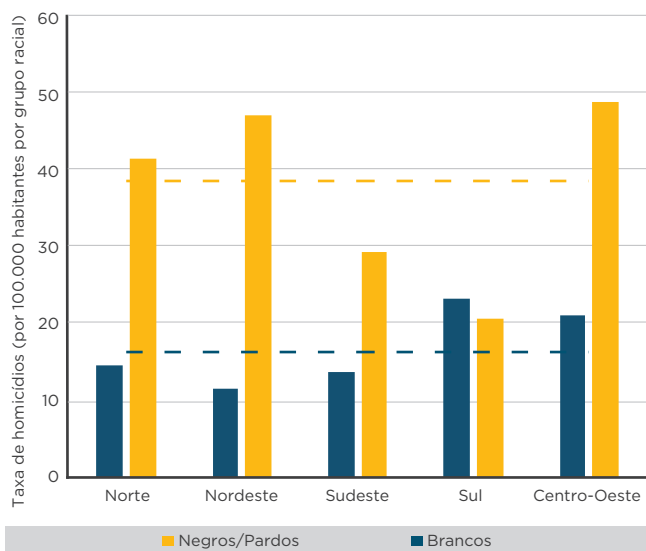
(20) Para estimativas de vitimização, recorreu-se à LAPOP. Como essa pesquisa não fornece informações em nível estadual, os dados são do Anuário de Segurança Pública.

Figura 5.12. Taxa de homicídios por 100.000 habitantes: Brasil, América Latina e Caribe e Cone Sul, 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base em várias fontes de dados, como detalhado no capítulo 2.

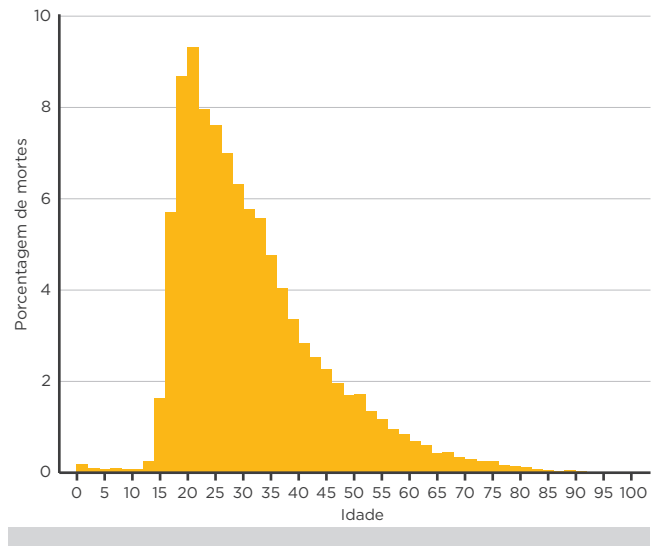
Figura 5.13. Taxa de homicídios por raça e região, 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS) e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

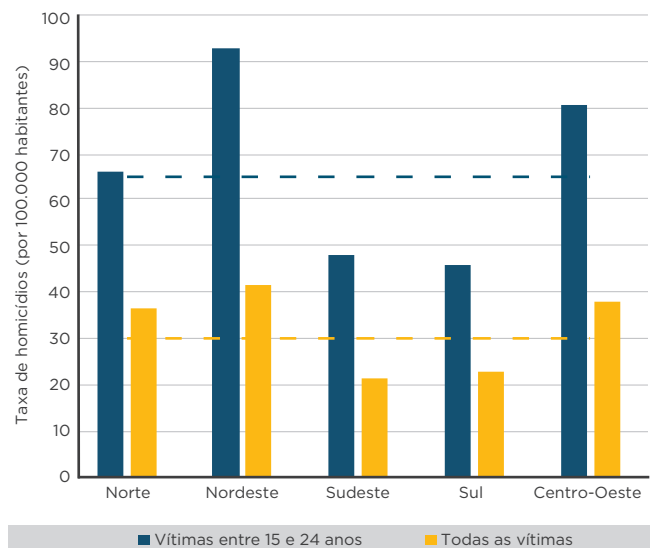
Observação: As linhas pontilhadas representam a média do Brasil para cada subgrupo.

Figura 5.14. Distribuição etária das vítimas de homicídio, 2014 (porcentagem)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS).

Figura 5.15. Taxa de homicídios por grupos etários e região, 2014 (por 100.000 habitantes)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de mortalidade do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Observação: As linhas pontilhadas representam a média do Brasil para cada subgrupo.

duas a três vezes maior que a existente entre os brancos. O Sul é a única região onde não há disparidade na taxa de homicídios entre negros/pardos e brancos. No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as taxas de homicídio entre negros/pardos são comparáveis às dos países mais violentos do mundo.

Algo bem documentado na literatura é o fato de que os homicídios afetam desproporcionalmente os jovens. No caso do Brasil, não é diferente. Em 2014, 16,3 % da população eram compostos por pessoas entre 15 e 24 anos de idade. Nesse mesmo ano, 35,7 % das vítimas de homicídio estavam nessa faixa etária. A figura 5.14 mostra a distribuição etária das vítimas. A idade da maioria delas girava em torno dos 20 anos. A taxa de homicídios nessa faixa etária é pelo menos o dobro da taxa geral em todas as regiões, sendo ainda mais desproporcional no Nordeste, como mostra a figura 5.15. Por fim, em relação à distribuição educacional, quase metade das vítimas de homicídio²¹ tinha entre 4 e 7 anos de escolaridade, ou seja, não tinham chegado a completar o ensino fundamental.

Renda não gerada pela população prisional

Outro componente importante dos custos sociais é a falta da renda que a população encarcerada deixa de gerar. De acordo com dados do World Prison Brief, o Brasil é o quarto país do mundo em matéria de população encarcerada, depois dos Estados Unidos, China e Rússia, e o 30º em taxa de encarceramento.

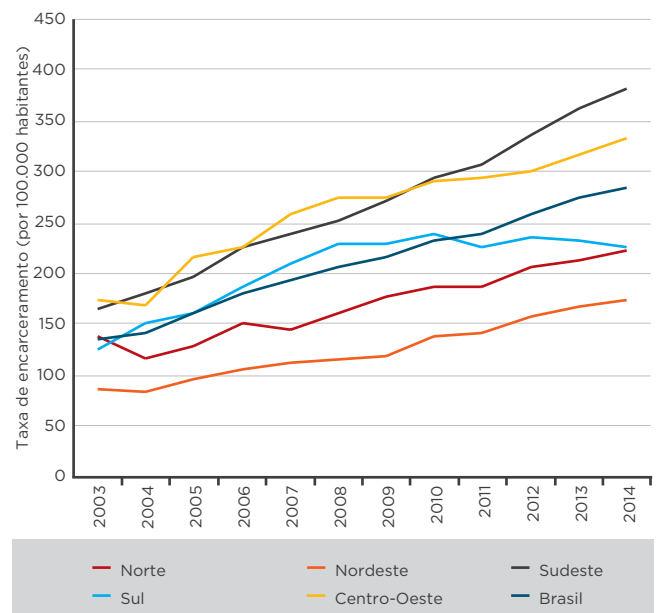
Mais da metade da população encarcerada está na região Sudeste. O Nordeste concentra 16,6 % dos presidiários e o Sul, Norte e Centro-Oeste 11,3 %, 6,7 % e 8,8 %, respectivamente. A figura 5.14 mostra a taxa de encarceramento (por 100.000 habitantes) entre 2003 e 2014. Em todas as regiões, a taxa média de encarceramento vem aumentando. O maior aumento foi no Sudeste (121 %), seguido pelo Nordeste (102 %). Nesses estados, a taxa de encarceramento dobrou nesse período, assim como a média do Brasil (111 %). O Centro-Oeste, o Sul e o Norte também apresentaram significativo aumento (94 %, 66 % e 66 %, respectivamente).

Essa alta taxa de encarceramento gera custos para o país, não só com a manutenção dos presídios,

(21) Na base de dados, 26,16 % das observações não continham nenhuma informação sobre educação.

mas também devido à renda não gerada pelos presos. A Tabela 1 mostra esse custo como um percentual do PIB de 2014 por região. É no Sudeste que ele atinge o maior valor (0,17 %), puxando para cima a média nacional (0,15 %), uma vez que a região detém mais da metade dos presos do país.

Figura 5.16. Taxa de encarceramento por 100.000 habitantes por região, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário de Segurança Pública, na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quadro 1. Custo social por região, 2014

Região	População prisional	Porcentagem população encarcerada	Porcentagem renda não gerada
Norte	38.593	6,7	3,8
Nordeste	97.639	16,9	5,7
Sudeste	326.634	56,4	67,1
Sul	65.484	11,3	14,4
Centro-Oeste	51.073	8,8	9,0
Brasil	579.423	100,0	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário de Segurança Pública, na Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

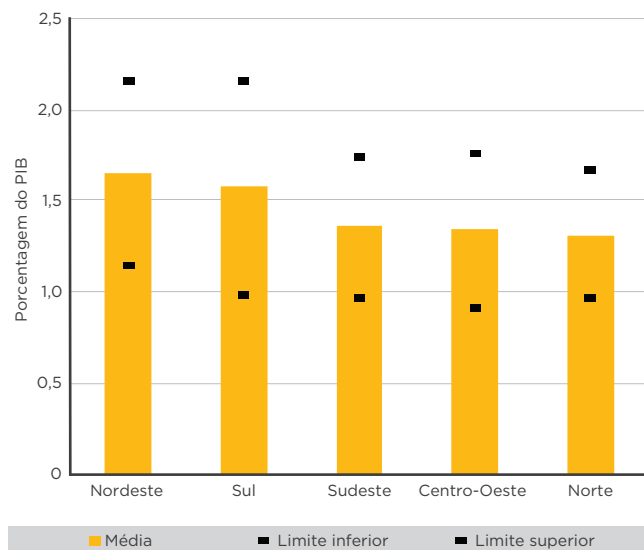
5.3.1.3 Custos privados em segurança

Para estimar os custos privados da criminalidade, seguimos a metodologia de Cerqueira (2014a).²² Primeiro, dividimos esse custo em dois setores: formal e informal. No setor formal, consideramos as despesas com seguros e o montante gasto com trabalhadores formalmente empregados no setor de segurança. As estimativas de despesas com seguros incluem: prêmio pago mediante seguro de automóvel, seguro contra roubos e assaltos a residências e seguro de empresas e condomínios.²³ Para calcular o custo de trabalhado-

(22) Utilizamos uma metodologia diferente da utilizada no capítulo 2 para calcular o custo. Não foi possível usar a mesma abordagem porque os dados necessários em nível estadual não estão disponíveis.

(23) Dados da Superintendência de Seguros Privados, Ministério da Fazenda.

Figura 5.17. Custo médio do setor privado: despesa com segurança por região, 2014 (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda, na Business Environment and Enterprise Performance Survey do Banco Mundial, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Observação: Os traços representam as estimativas dos limites inferior e superior do custo privado com segurança.

res formais de segurança,²⁴ usamos dados da PNAD e do Censo. No setor informal, consideramos apenas as despesas com trabalhadores informais de segurança. A soma desses três componentes constitui um limite inferior. Para melhor avaliar quanto as empresas gastam em crime, também usamos a Business Environment and Enterprise Performance Survey, realizada pelo Banco Mundial, a fim de incorporar essa dimensão (ver capítulo 2 para mais informações sobre essa pesquisa).²⁵ A soma dos quatro componentes constitui nosso limite superior.

A figura 5.17 apresenta os limites superior e inferior dos custos privados por região. O Nordeste é a região que mais gasta em segurança privada, seguida pelo Sul e Sudeste. Não há, no entanto, uma grande variação na despesa privada entre regiões e estados. Esse custo varia de 1,1 % a 1,8 % do PIB. (Ver no Apêndice os custos dos estados.)

5.3.2 Os custos de bem-estar social do crime e da violência no Brasil por região e estado

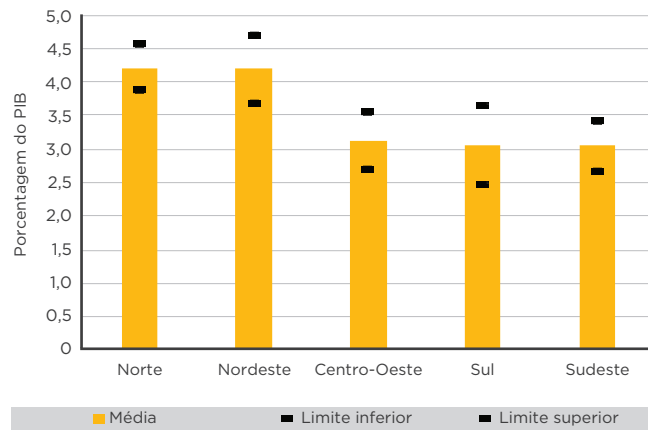
Por fim, apresentamos o custo total do crime por regiões e estados. A figura 5.18 mostra a média e os limites inferior e superior do custo total por região. Existem dois grupos de regiões, Norte e Nordeste, com maiores custos médios e Centro-Oeste, Sul e Sudeste com menores custos. O custo do crime no primeiro grupo é impulsionado principalmente pelo gasto público, enquanto no segundo grupo o principal componente é o gasto privado. No nível estadual, há uma enorme variação nos custos do crime. A figura 5.19 mostra que o custo da criminalidade varia de 2 % a 6,2 % entre os estados.

(24) Para os trabalhadores formais, multiplicamos sua renda anual por 2,5, que é o custo médio de um trabalhador formal para o empregador. Calculamos a renda dos trabalhadores informais da mesma forma que a dos trabalhadores formais, mas sem o multiplicador.

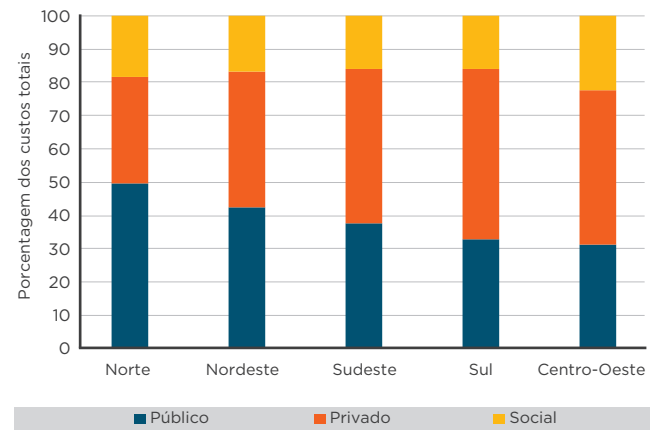
(25) Essa pesquisa não fornece informações no nível estadual. Utilizamos seus dados como uma medida extra de quanto as empresas gastam para prevenir a criminalidade. Usando a Business Environment and Enterprise Performance Survey, subtraímos do custo total estimado o valor que calculamos que as empresas gastam com trabalhadores formais. Dividimos esse resíduo entre os estados, proporcionalmente a suas despesas com trabalhadores formais.

Figura 5.18. Custo médio do crime por região em 2014 e composição (porcentagem do PIB)

a. Custo por região



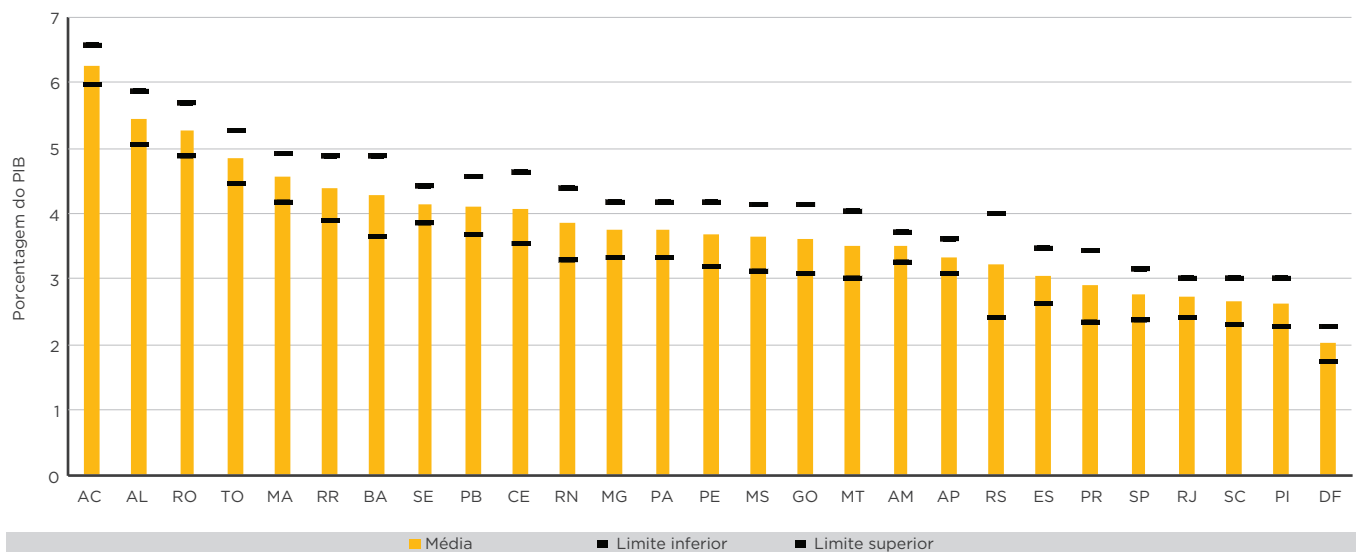
b. Composição por região



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda, na Business Environment and Enterprise Performance Survey do Banco Mundial, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), no Anuário de Segurança Pública e no Tesouro Nacional.

Observação: Os traços representam as estimativas dos limites inferior e superior do custo privado com segurança.

Figura 5.19. Custo médio do crime por estado em 2014 (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda, na Business Environment and Enterprise Performance Survey do Banco Mundial, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), no Anuário de Segurança Pública e no Tesouro Nacional.

Observação: Os traços representam as estimativas dos limites inferior e superior do custo privado com segurança.

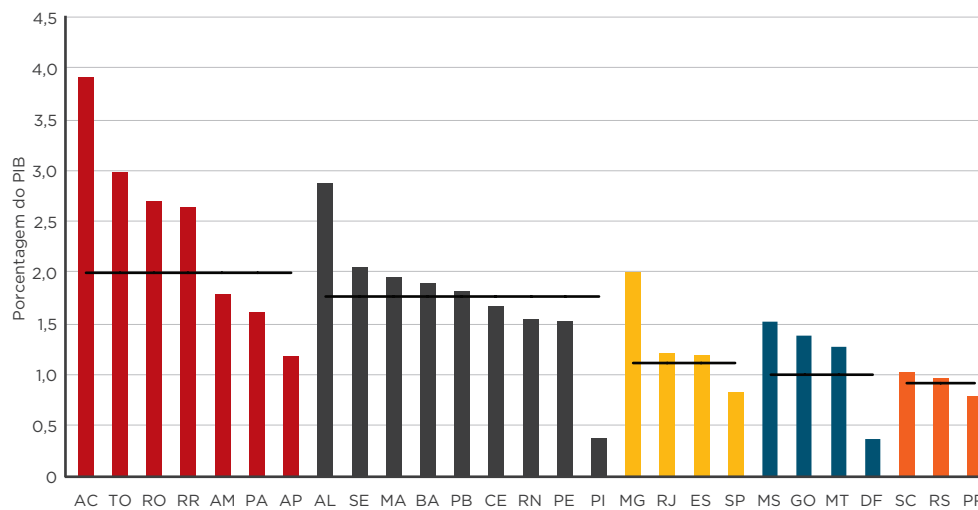
5.4 Conclusão

Como apresenta a figura 5.19, o Brasil é, de fato, um país de contrastes. O custo do crime entre estados e regiões é semelhante, em termos de heterogeneidade, ao da América Latina e do Caribe. Há estados cujo custo é de cerca de 2 % do PIB, enquanto em outros a violência custa cerca de três vezes mais. A heterogeneidade não se manifesta apenas em termos de participação dos custos no PIB, mas também no que se refere à composição desses custos: em alguns estados, os custos sociais, principalmente os homicídios, representam uma parcela relativamente grande, enquanto em outros os gastos públicos ou privados são os maiores responsáveis pelos custos do crime. A estimativa desses custos por componente e por estado é uma ferramenta bastante útil não apenas para se ter uma ideia da magnitude do problema, mas também para se detectar ineficiências e possíveis áreas de melhoria.

Em pesquisas futuras, é importante estudar não apenas o custo, mas também o custo e o benefício marginais das intervenções cujo objetivo seja a prevenção e controle do crime. Como mostramos, alguns estados e regiões experimentaram uma melhora em sua segurança cidadã. Vale a pena rever essas intervenções para extrair lições aprendidas para aplicação em outros lugares do Brasil e da região.

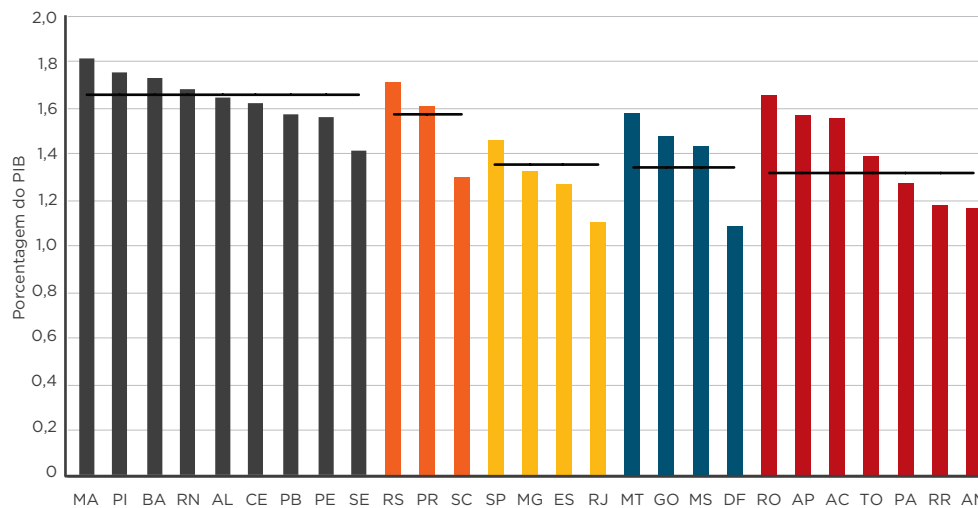
Apêndice 5.1

Figura A5.1. Gasto público por estado em 2014
(em porcentagem do PIB)



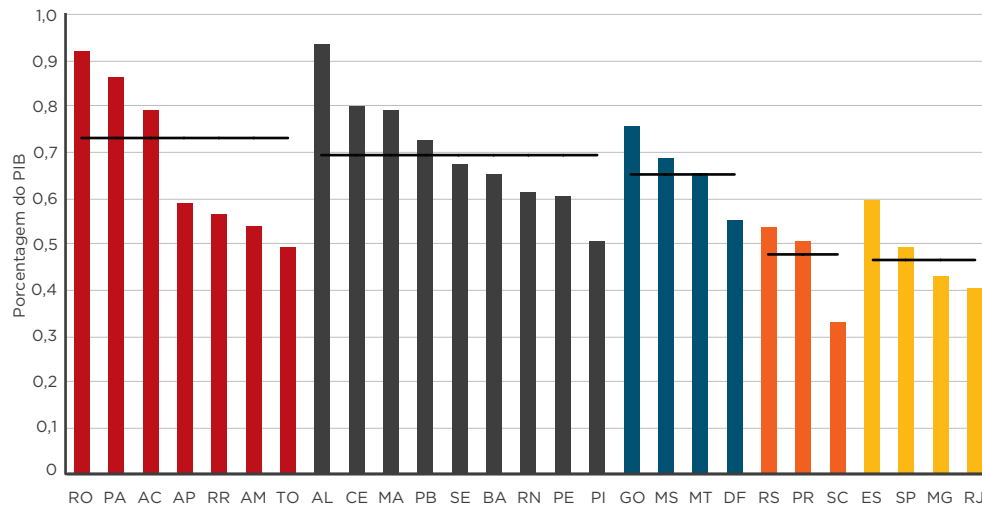
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tesouro Nacional e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura A5.2. Custo médio privado por estado em 2014
(em porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda, na Business Environment and Enterprise Performance Survey do Banco Mundial, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura A5.3. Custos sociais por estado em 2014
(em porcentagem do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade-SIM/DATASUS), nas Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Anuário de Segurança Pública.

Observação: O Brasil tem 27 estados: AC (Acre), AL (Alagoas), AM (Amazonas), AP (Amapá), BA (Bahia), CE (Ceará), DF (Distrito Federal), ES (Espírito Santo), GO (Goiás), MA (Maranhão), MG (Minas Gerais), MS (Mato Grosso do Sul), MT (Mato Grosso), PA (Pará), PB (Paraíba), PE (Pernambuco), PI (Piauí), PR (Paraná), RJ (Rio de Janeiro), RN (Rio Grande do Norte), RO (Rondônia), RR (Roraima), RS (Rio Grande do Sul), SC (Santa Catarina), SE (Sergipe), SP (São Paulo) e TO (Tocantins).

As linhas horizontais mostram as médias regionais. Norte em barras vermelhas (7 estados): AC (Acre), AM (Amazonas), AP (Amapá), PA (Pará), RO (Rondônia), RR (Roraima) e TO (Tocantins). **Nordeste em barras cinza (9 estados):** AL (Alagoas), BA (Bahia), CE (Ceará), MA (Maranhão), PB (Paraíba), PE (Pernambuco), PI (Piauí), RN (Rio Grande do Norte) e SE (Sergipe). **Sudeste em barras amarelas (4 estados):** ES (Espírito Santo), MG (Minas Gerais), RJ (Rio de Janeiro) e SP (São Paulo). **Sul em barras laranja (3 estados):** PR (Paraná), RS (Rio Grande do Sul) e SC (Santa Catarina). **Centro-Oeste em barras azuis (4 estados):** DF (Distrito Federal), GO (Goiás), MS (Mato Grosso do Sul) e MT (Mato Grosso).

6 O que está por trás do alto custo do crime no Triângulo Norte? Tendências recentes em crime e vitimização

Rogelio Granguillhome Ochoa

6.1. Introdução

Na última década, testemunhou-se um crescimento alarmante do crime e da violência na América Latina e Caribe (ALC). Atualmente, a ALC é a região mais violenta do mundo, respondendo por mais de 33 % dos homicídios, embora conte com apenas 9 % da população mundial. Contudo, as taxas de homicídio na região variam de país para país, com números que vão desde cinco homicídios por 100.000 habitantes em alguns países a bem mais de 60 por 100.000 habitantes em outros. Cumpre destacar que, dentro da região, El Salvador, Honduras e Guatemala, conhecidos como os “países do Triângulo Norte” sempre figuram entre aqueles com os índices de homicídio mais altos da região (ver uma comparação regional no capítulo 2, seção 2.1). Em especial, as taxas de homicídio de Honduras e El Salvador, 60 e 103,3 por 100.000 habitantes, respectivamente, se encontram bem acima da média regional de 26,0.²⁶

O crime e a violência são graves obstáculos ao desenvolvimento dos países da ALC. Esse quadro gera um impacto adverso na economia dos três países, onde o custo do crime e da violência como porcentagem do PIB em 2014 foi de 3 % na Guatemala, 6,1 % em El Salvador e 6,5 % em Honduras. Essa situação problemática da segurança não apenas pressiona a economia dos países, mas também enfraquece ainda mais a já limitada capacidade do Estado, esgarçando o tecido social e solapando a qualidade de vida dos centro-americanos.

O impacto desse fenômeno é amplificado pela grande impunidade. Na América Central, apenas 20 de cada 100 casos de homicídio terminam em condenação, frente a 24 na ALC como um todo e 43 no mundo todo (UNODC 2013). Isso afeta seriamente a

(26) Dados do UNODC.

confiança da população nas instituições responsáveis pela prevenção e resolução dos crimes. Em 2015, 68 % das pessoas consultadas em uma pesquisa nos três países do Triângulo Norte manifestaram ter pouca ou nenhuma confiança na polícia, uma porcentagem bem superior à média regional de 62 % (Latinobarómetro 2015). Cumpre notar que a baixa taxa de condenação na América Central contribui para uma falta de confiança no sistema judicial, no qual, segundo a mesma pesquisa, 74,4 % da população têm pouca ou nenhuma confiança. Essa falta de confiança nas instituições se tornou um dos principais fatores por trás do elevado índice de emigração para os Estados Unidos nos últimos anos.

Em 2013, aproximadamente 3,2 milhões de imigrantes centro-americanos viviam nos Estados Unidos (Batalova 2015). Esse número representa 7 % do total dos imigrantes então residentes naquele país e um aumento de 80 % em comparação com o ano 2000. A isso, deve-se acrescentar o fato de que quase 100.000 menores não acompanhados chegaram aos Estados Unidos procedentes do Triângulo Norte entre outubro de 2013 e julho de 2015 (Batalova 2015).

Para traçar um quadro abrangente da situação criminal no Triângulo Norte, este capítulo se divide em duas seções: a primeira analisa os crimes mais frequentes no nível municipal e as taxas de vitimização no nível nacional; a segunda, o sistema carcerário. Serão analisados dados referentes a 2013, pois esse é o único ano para o qual existem dados municipais disponíveis para os três países.²⁷

6.2. Evolução da violência e vitimização no Triângulo Norte

Em vista da ampla variação das taxas de homicídio não apenas na ALC, mas também dentro de cada país, é importante analisar a distribuição geográfica

(27) As fontes a seguir serão usadas ao longo do capítulo: Polícia Nacional (El Salvador); Plaza Pública, com base em dados da Polícia Nacional (Guatemala); Polícia Nacional (Honduras); Latinobarómetro (2015); Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); e World Prison Brief 2016 (ICPR).

do crime no nível municipal, nos países do Triângulo Norte. As duas principais categorias de crimes a serem analisadas são os homicídios dolosos e as agressões. Os homicídios dolosos foram selecionados porque não se tratam apenas do crime de mais alto impacto registrado, mas também porque esses três países ostentam as mais altas taxas da região. Além disso, existem dados municipais para as duas variáveis selecionadas. Convém destacar que as fontes dos dados desses países variam de acordo com a definição de homicídio empregada no respectivo código penal.²⁸ Para complementar a análise dos dados administrativos, serão usadas as pesquisas do Latinobarómetro sobre vitimização, que servirão como indicador substituto dos crimes contra a propriedade.

6.2.1 Homicídios

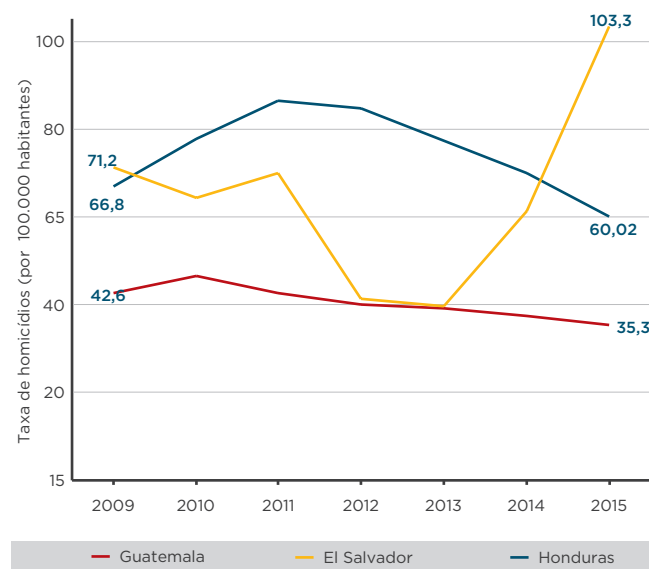
Conforme mencionado no início deste capítulo, os países do Triângulo Norte figuram entre os mais violentos do mundo em termos de homicídios dolosos. Como indica a figura 6.1, a evolução dos homicídios em cada país desde 2009 mostra diferentes tendências. Embora Honduras e Guatemala tenham apresentado uma tendência decrescente, passando de 66,8 para 60 e de 42,6 para 35,3 entre 2009 e 2015, respectivamente, El Salvador seguiu uma tendência crescente desde 2013, subindo de 39,6 para 103,3 homicídios por 100.000 habitantes. Embora os países em questão ostentem níveis elevados de violência em comparação com o resto da região, é importante analisar a distribuição do crime no nível político-administrativo mais desagregado, pois alguns locais apresentam taxas duas vezes maiores do que a taxa nacional de cada país e o exame dessas diferenças pode ser útil para a formulação de melhores políticas públicas na região.

Ao analisar os dados municipais dos países do Triângulo Norte, constata-se que existem municípios onde não ocorreram homicídios em 2013, em contraste a outros com taxas de mais de 200 homicídios por 100.000 habitantes. O mapa 6.1 mostra a distribuição

(28) El Salvador: Polícia Nacional; Guatemala: Plaza Pública-Polícia Nacional e Ministério do Interior e Instituto Nacional de Ciências Forenses; Honduras: Polícia Nacional-SEPOL.

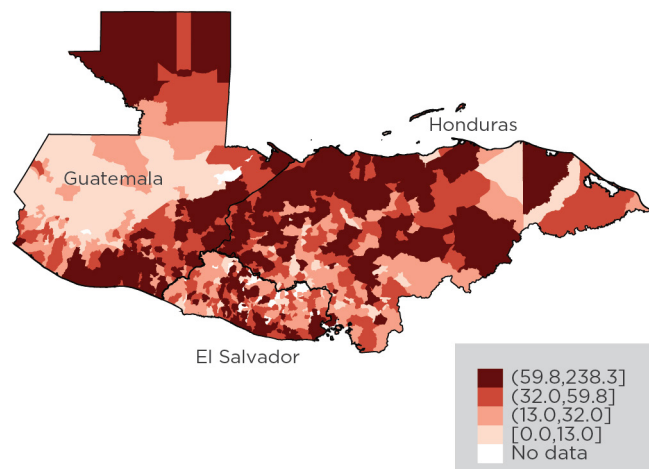
por município da taxa de homicídios por 100.000 habitantes. Os tons claros representam as taxas de homicídio mais baixas, ao passo que os tons escuros identificam os municípios com as taxas mais altas.

Figura 6.1. Homicídios dolosos por 100.000 habitantes por país do Triângulo Norte, 2009-2015



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados de fontes oficiais.

Mapa 6.1. Homicídios dolosos por cada 100.000 habitantes dos países do Triângulo Norte, por município, 2013



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados de fontes oficiais.

No caso de El Salvador, observa-se que, nos municípios que figuravam no decil mais alto da distribuição, a taxa média foi de 96,4 homicídios por 100.000 habitantes (1,5 vez a média nacional, quase três vezes a da região e 14 vezes a do mundo). Desse grupo de municípios, 66 % estão concentrados em quatro dos 14 departamentos do país: Usulután (21,7 %), Chalatenango (14,3 %), Cuscatlán (14,3 %) e La Paz (14,3 %). No decil mais baixo dessa distribuição, a taxa média é de 10,3 homicídios por 100.000 habitantes. Cerca de 59 % dos municípios desse grupo estão concentrados em três departamentos do país: La Libertad (27,7 %), Chalatenango (18,8 %) e Sonsonate (13,6 %). Isso reflete a distribuição desigual da criminalidade em El Salvador, e mais ainda, a heterogeneidade dentro de um mesmo departamento. Em 2013, em torno de 40 % dos homicídios ocorreram em 5 % dos municípios (14) do país.²⁹ Segundo as projeções populacionais da Direção Geral de Estatística e Censos (DIGESTYC), esses municípios abrigam 32 % da população total do país.

Na Guatemala, nesse mesmo ano, a taxa média dos municípios que figuram no decil mais alto da distribuição chegou a 93,7 homicídios por 100.000 habitantes. Cerca de 76 % desses municípios estão localizados em cinco dos 22 departamentos do país: Escuintla (18,2 %), Chiquimula, Jutiapa, Santa Rosa (15,2 %) e Zacapa (12,1 %). Por outro lado, no decil mais baixo, a taxa média foi de zero homicídio por 100.000 habitantes durante 2013. Em torno de 70 % dos municípios nesse decil estão agrupados em quatro dos 22 departamentos: Sololá (22 %), San Marcos (20 %), Quetzaltenango (16 %) e Huehuetenango (12 %). Essa distribuição revela um baixo índice de violência em departamentos como Huehuetenango e San Marcos, na zona central do país. Ao mesmo tempo, destaca a elevada concentração da violência na região sudeste do país — sobretudo nos departamentos que fazem fronteira com El Salvador e Honduras, bem como ao norte, na fronteira com o México. Cumpre salientar que, em 2013, cerca de 46 % dos homicídios ocorreram em apenas 5 % dos municípios

(29) Os 14 municípios são: Santiago Nonualco, Armenia, Chalchuapa, Jiquilisco, Ilopango, Delgado, Ilobasco, Colón, Apopa, Santa Ana, San Miguel, Mejicanos, Soyapango e San Salvador.

(17).³⁰ Por exemplo, 26 % de todos os homicídios de 2013 ocorreram em apenas cinco municípios do Departamento da Guatemala. Contudo, cabe ressaltar também que 4 % da população do país vivem nesses cinco municípios, o que ilustra as altas taxas de violência encontradas em áreas altamente urbanizadas do país.

Por último, em Honduras, a taxa média dos municípios no decil mais alto da distribuição foi de 136,5 homicídios por 100.000 habitantes. Dentro desse grupo, 45 % estavam concentrados em três dos 18 departamentos do país: Ocotepeque (20,7 %), Santa Bárbara (13,8 %) e Copán (10,3 %). Já no decil mais baixo, 52 % se encontravam em quatro dos 18 departamentos de Honduras: El Paraíso (20 %), Intibucá (13,3 %), La Paz (13,3 %) e Francisco Morazán (10 %). A taxa média desses municípios foi de apenas 0,6 homicídio por 100.000 habitantes. Essa distribuição de homicídios indica uma elevada concentração desses crimes na porção norte e nordeste do país. Em 2013, 5 % dos municípios (15) de Honduras testemunharam 62 % dos homicídios em todo o país.³¹ Segundo o censo populacional de 2013, 44 % da população de Honduras vivem nesses municípios (Instituto Nacional de Estatística, 2013).

6.2.2 Agressões

As agressões constituem outra medida do crime violento e servem para complementar os dados sobre os homicídios. Por definição, se entende por agressão um ataque físico contra outra pessoa que resulte em lesão corporal grave. O mapa 6.2 mostra a taxa de agressão por 100.000 habitantes no nível municipal em 2013. Os tons claros representam os municípios com as taxas mais baixas, enquanto os tons mais escuros, os de taxas mais altas.

De acordo com as estatísticas mais recentes da Polícia Nacional de El Salvador, a taxa de agressão em 2014 foi de 61,2 por 100.000 habitantes. Essa taxa

(30) Os 17 municípios são: Guatemala, Villa Nueva, Mixco, Puerto Barrios, Escuintla, Nueva Concepción, Villa Canales, Chiquimula, San José, Zacapa, La Libertad, Amatitlán, Morales, Jalapa, Jutiapa, Santa Lucía e Coatepeque.

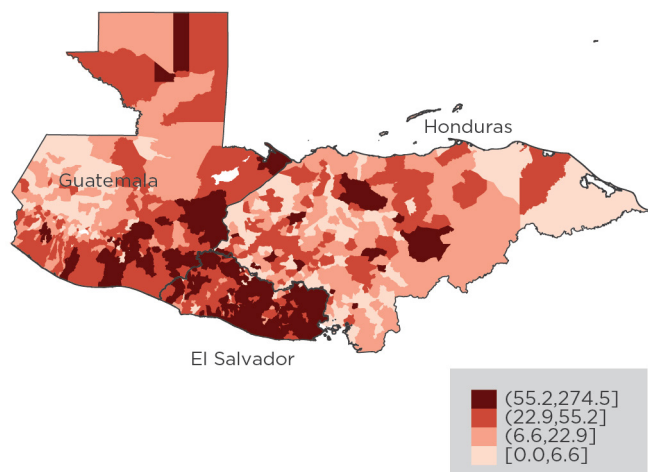
(31) Os 15 municípios são: San Pedro Sula, Distrito Central, La Ceiba, El Progreso, Choloma, Comayagua, Yoro, Juticalpa, Puerto Cortés, Tocoa, Villanueva, La Lima, Tela, Choluteca e Olanchito.

vem caindo em comparação com 2013, quando chegou ao pico dos últimos quatro anos, 68 agressões por 100.000 habitantes. Uma análise mais detida dos municípios revela que, no decil mais alto da distribuição, a taxa média foi de 181 agressões por 100.000 habitantes. Desse grupo de municípios, 76 % se encontram nos departamentos de Morazán (34,6 %), La Unión (23,1 %) e Chalatenango (19,2 %). Já no decil mais baixo, a taxa média foi de 4,5 agressões por 100.000 habitantes. Cerca de 55 % desses municípios estão localizados em apenas dois departamentos: Chalatenango (29,6 %) e Sonsonate (25,9 %). Cumpre destacar que, em 2013, 40 % das agressões se concentraram em apenas 5 % dos municípios.³² Esse número revela não apenas a variação dentro do país, mas também a existência de municípios com elevados níveis de agressão, embora os níveis de homicídio não sejam altos.

No caso da Guatemala, a taxa de agressão tem seguido uma trajetória de queda desde 2004, passando de 17,3 para 13 agressões por 100.000 habitantes em 2013. Ao examinar mais cuidadosamente o comportamento no nível municipal em 2013, percebe-se que a taxa média no decil mais alto da distribuição

(32) Os 14 municípios são: San Salvador, San Miguel, Mejicanos, Santa Ana, Ilobasco, Ahuachapán, Cojutepeque, San Vicente, Delgado, Santa Rosa de Lima, Zacatecoluca, Soyapango, Usulután e Santa Tecla.

Mapa 6.2. Agressões por 100.000 habitantes nos países do Triângulo Norte, por município, 2013



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados de fontes oficiais.

foi de 105,1 agressões por 100.000 habitantes. Cerca de 60 % desses municípios se encontram nos departamentos de Chiquimula (24,2 %), Guatemala (18,2 %) e Zacapa (18,2 %). No decil mais baixo da distribuição, a taxa média foi de zero agressão por 100.000 habitantes. Aproximadamente 72,5 % dos municípios desse grupo estão nos departamentos de Solola (22,5 %), Huehuetenango (17,5 %), Quetzaltenango (17,5 %) e Quiché (15 %). A alta concentração das agressões é evidente porque 53 % delas ocorreram apenas em 5 % dos municípios (17).³³

Por último, em Honduras, foram registrados em 2015 apenas 1.326 casos de agressão³⁴ na categoria “crimes contra a integridade física”, o que representa uma taxa de 15,4 agressões por 100.000 habitantes, em comparação com 2013 (último ano disponível), quando essa taxa foi de 21 agressões por 100.000 habitantes ou 1.744 agressões registradas. Ao examinar os municípios no decil mais alto da distribuição, constata-se que a média da taxa em 2013 foi de 61,6 agressões por 100.000 habitantes. Aproximadamente 65 % desses municípios se encontram nos departamentos de Ocotepeque (17,2 %), Olancho (13,8 %), Lempira (13,8 %), Santa Bárbara (10,3 %) e Yoro (10,3 %). Honduras tem uma baixa incidência de lesões causadas por agressões, em comparação com os homicídios. Por exemplo, no decil mais baixo da distribuição, a taxa média de agressão foi de zero em 2013. Os departamentos com a maior quantidade de municípios com taxa de agressão igual a zero são Lempira, El Paraíso, Comayagua e Copán. As agressões ficaram concentradas em apenas 3 % dos municípios (10) de Honduras,³⁵ que responderam por 57 % da incidência total.

Como se comparam os departamentos onde ocorreram tanto homicídios como agressões? Nos países examinados, os municípios onde ocorre o maior número de homicídios também são aqueles onde ocorre a maioria dos casos de agressão. No caso de El Salvador, os 14 municípios que respondem por quase

(33) Os 17 municípios são: Guatemala, Villa Nueva, Mixco, Escuintla, Chiquimula, Villa Canales, Amatitlán, Puerto Barrios, Jutiapa, Chinautla, Cobán, San Miguel Petapa, Zacapa, San Juan Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, Jocotán e Palencia.

(34) As agressões abrangem os ataques com arma de fogo, arma branca e objeto contundente.

(35) Os 10 municípios são: Distrito Central, San Pedro Sula, La Ceiba, El Progreso, Juticalpa, Yoro, Olanchito, Choluteca, Santa Bárbara e Danlí.

40 % do total de homicídios são o local onde ocorrem em torno de 35 % das agressões.³⁶ A Guatemala também exibe o mesmo padrão quando se comparam os municípios que mais apresentam homicídios e agressões. Em 2013, os 17 municípios onde ocorreram 46 % dos homicídios concentraram 50 % do total de agressões.³⁷ Por último, ao analisar a mesma distribuição de homicídios e agressões em Honduras, se observa que os 15 municípios³⁸ onde ocorreram 62 % dos homicídios também foram o local onde 60 % do total das agressões foram relatadas. Cumpre notar que mais da metade de ambos os crimes ocorreram apenas no Distrito Central e em San Pedro Sula.

6.2.3 Análise territorial

Para poder explicar o alto custo da situação da criminalidade em cada país do Triângulo Norte, é importante examinar a concentração territorial do crime do ponto de vista estatístico. Na seção anterior, foi analisada a distribuição das agressões e homicídios com base em dados administrativos, mapeando apenas a magnitude dessas variáveis em quartis. As evidências desses mapas sugerem que existe um pequeno número de unidades político-administrativas em cada país que são mais violentas do que as demais. Conforme mencionado acima, o crime tende a se concentrar em certas áreas de cada país, pois os padrões do crime não estão distribuídos aleatoriamente. Esses focos — áreas em que a criminalidade está acima ou abaixo da média — precisam ser identificados para que se possam formular políticas públicas eficientes e direcionadas para as áreas mais críticas de cada país estudado.

Uma maneira de identificar as áreas de concentração de homicídios entre os municípios dentro de

(36) Os 14 municípios são: San Salvador, San Miguel, Mejicanos, Santa Ana, Ilobasco, Ahuachapán, Cojutepeque, San Vicente, Delgado, Santa Rosa de Lima, Zacatecoluca, Soyapango, Usulután e Santa Tecla.

(37) Os 17 municípios são: Guatemala, Villa Nueva, Mixco, Escuintla, Chiquimula, Villa Canales, Amatitlán, Puerto Barrios, Jutiapa, Chinautla, Cobán, San Miguel Petapa, Zacapa, San Juan Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, Jocotán e Palencia.

(38) Os 15 municípios são: San Pedro Sula, Distrito Central, La Ceiba, El Progreso, Choloma, Comayagua, Yoro, Juticalpa, Puerto Cortes, Tocoa, Villanueva, La Lima, Tela, Choluteca e Olanchito.

cada país é mediante autocorrelação espacial local, calculada por meio da estatística Getis Ord G_i^* . Essa estatística busca identificar aglomerações de municípios com alta incidência de criminalidade em comparação com o resto dos municípios dentro de um mesmo país.

Ela será usada para medir a persistência de homicídios ao longo do tempo a fim de entender variações na dinâmica da distribuição espacial Getis Ord G_i^* pode ser expressa da seguinte maneira (Kondo 2015):

$$G_i^*(d) = \frac{\sum_{j=1}^N w_{ij}(d)u_j}{\sum_{j=1}^N u_j},$$

onde u_i é a taxa de homicídio no município i e $w_{ij}(d)$ é o ij -ésimo elemento da matriz de pesos espaciais que assume valor 1 se $d_{ij} < d$ para todo i, j e valor 0 caso contrário. Portanto, o numerador é a soma das taxas de homicídio no nível municipal dentro de um raio de d quilômetros a partir do centroide do município i , e o denominador é a soma das taxas de homicídio em todos os municípios de cada país. Essa fração identifica se o município i e seus vizinhos têm uma taxa mais alta ou baixa em comparação com os demais municípios. Se a estatística é significativamente alta (baixa), essa área será identificada como crítica (quente) ou não (fria). A hipótese nula é a aleatoriedade espacial completa.

A versão padronizada da Getis Ord $G_i^*(d)$ pode ser expressa da seguinte maneira (Kondo 2015):

$$G_i^*(d) = \frac{G_i^*(d) - E(G_i^*(d))}{\sqrt{\text{Var}(G_i^*(d))}} \\ = \frac{G_i^*(d) - E(G_i^*(d))}{s\sqrt{(NS_i^* - (W_i^*)^2)/(N - 1)}}$$

onde $E(G_i^*(d))$ e $\text{Var}(G_i^*(d))$ são o valor esperado e a variância $G_i^*(d)$ da hipótese nula, respectivamente. $W_i^* = \sum_{j=1}^N w_{ij}(d)$, $S_i^* = \sum_{j=1}^N w_{ij}^2(d)$, e \bar{u} e s são a média e o desvio-padrão da taxa de homicídios.³⁹

(39) Quando $G_i^*(d)$ assume um valor positivo (negativo) e fica dentro da região crítica, o município i será identificado como quente (frio). A estatística $G_i^*(d)$ Z identifica os grupos de municípios com níveis altos e baixos de homicídio. Esse exercício foi levado a cabo especificamente com referência a cada país, dada a variação da definição de município e a disponibilidade de dados ao longo do tempo. Foi empregada uma faixa de 30 km para calcular $G_i^*(d)$.

Os mapas 6.3, 6.4 e 6.5 mostram os resultados da estatística Getis Ord $G_i^*(d)$. As áreas em vermelho representam os grupos de municípios vizinhos com um elevado índice de homicídios, ao passo que as áreas em azul são os municípios vizinhos com um baixo índice de homicídios. Os municípios em branco não mostram uma correlação espacial estatisticamente significativa. Isso não quer dizer que não ocorram homicídios nesses municípios, mas sim que, em relação aos demais municípios, não foram encontrados padrões espaciais.

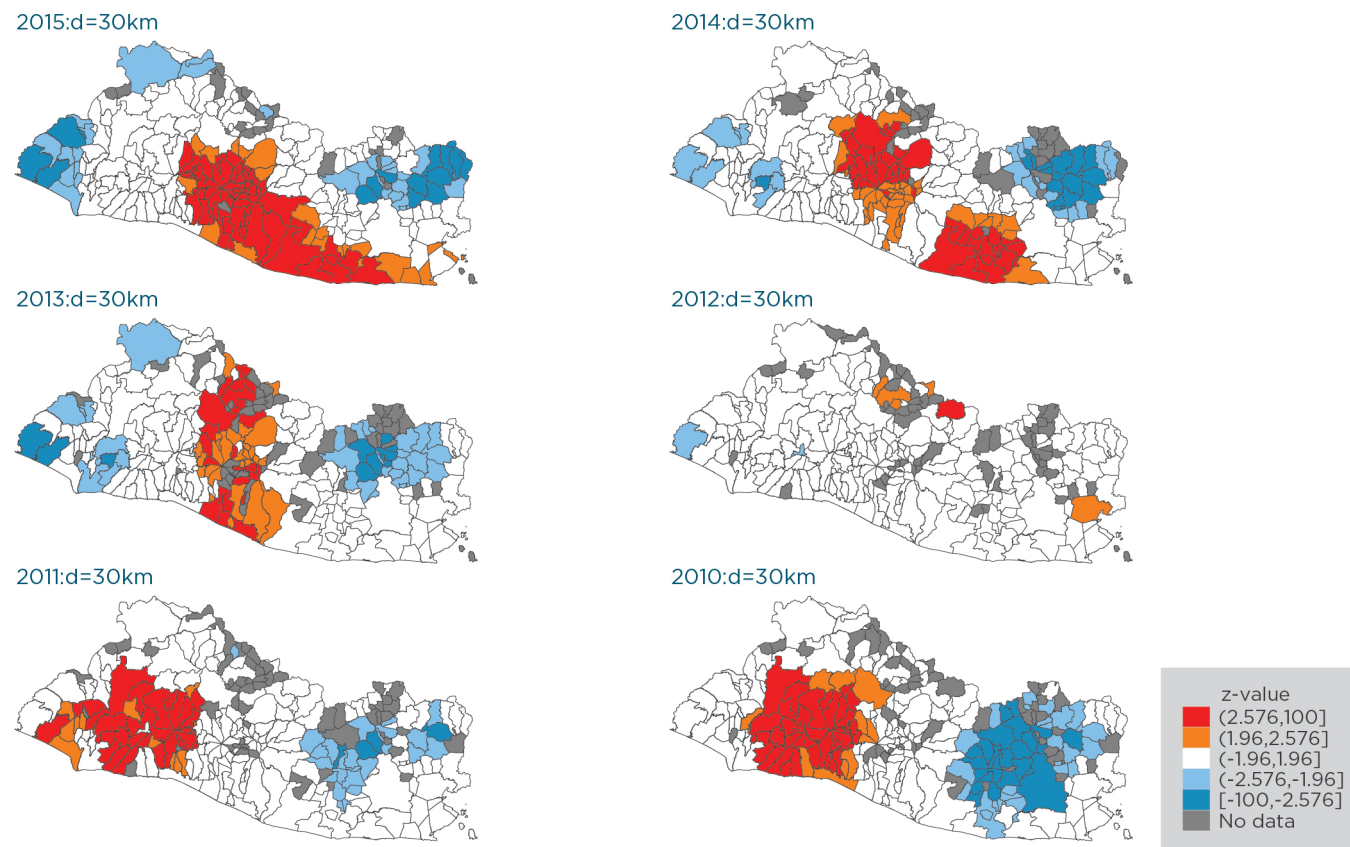
No caso de El Salvador, foram analisadas as taxas de homicídio de 2010 até 2015. Como se pode observar, existe uma grande variação temporal na distribuição desse tipo de crime. A partir de 2010, pode ser notada uma área quente (crítica) na região oeste do país, nos departamentos de La Libertad, San Salvador, Santa Ana e Sonsonate. Em contrapartida, a principal área fria se encontra nos departamentos de Morazán,

San Miguel e Usulután, do outro lado do país. Com o passar dos anos, fica evidente não apenas o crescimento territorial dos homicídios do oeste para o leste, mas também o efeito da trégua iniciada em 2012. Com efeito, 2012 foi o único ano em que San Salvador não se manifestou como uma área crítica. No final de 2015, duas áreas frias podem ser identificadas, mas também a expansão da violência após o fim da trégua.

A Guatemala, em contrapartida, mostra pouca variação temporal na distribuição das áreas quentes. A porção sudeste do país, que faz fronteira com Honduras e o Oceano Pacífico, tem sido sistematicamente uma área quente em relação ao resto do país. É importante destacar a expansão das áreas frias entre 2010 e 2013 na região central e leste do país, na direção da fronteira com o México.

A análise da distribuição espacial dos homicídios em Honduras mostra uma diminuição das áreas quentes e um crescimento das áreas frias nos últimos

Mapa 6.3. Análise da distribuição espacial dos homicídios em El Salvador, 2010–2015

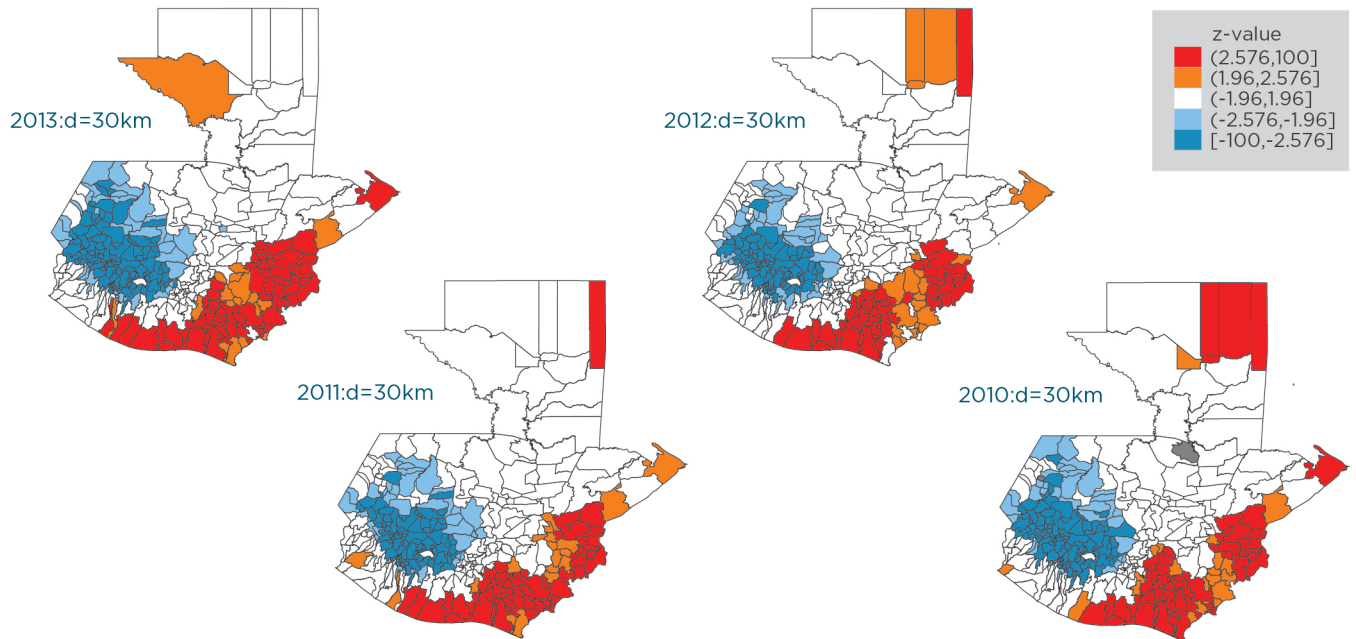


Fonte: Elaborado pelos autores usando dados da Polícia Nacional de El Salvador.

três anos, o que reflete a redução geral da taxa de homicídio nacional. Em 2013, as áreas quentes estavam concentradas na fronteira nordeste do país, forma-

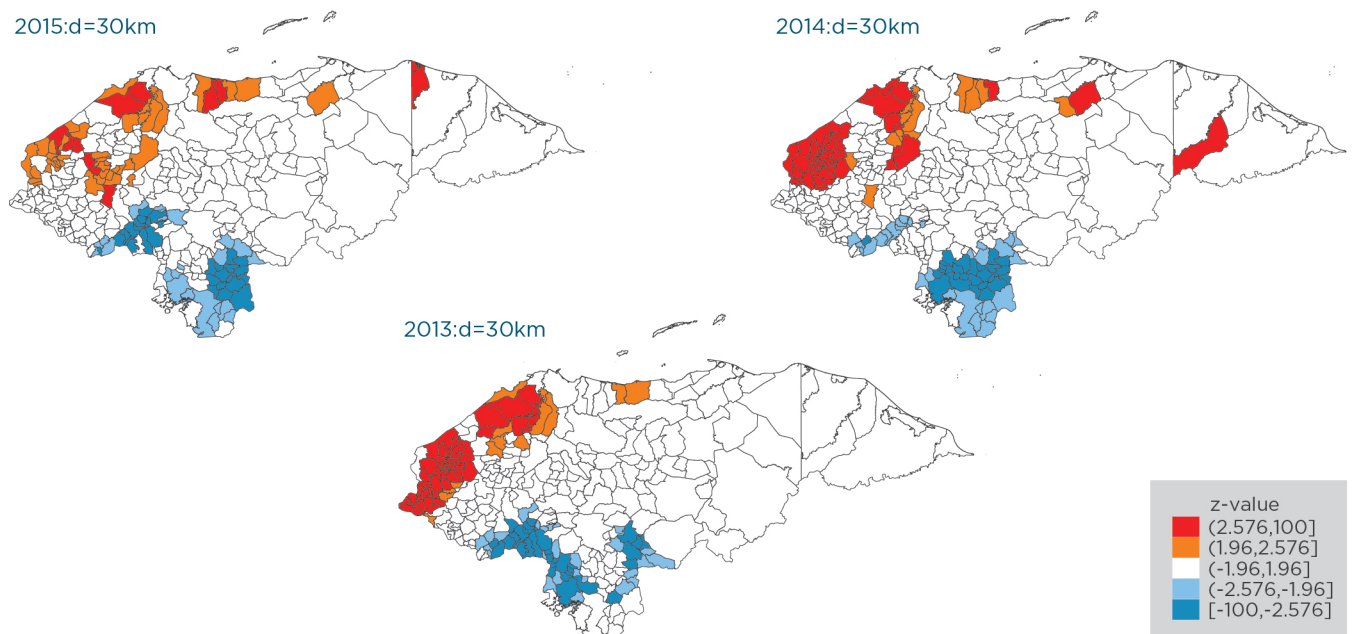
da pelos departamentos de Copán, Cortés, Lempira, Ocotepeque e Santa Bárbara. Por outro lado, as áreas frias estavam localizadas ao sul do país, sobretudo

Mapa 6.4. Análise da distribuição espacial dos homicídios na Guatemala, 2010-2013



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados da Plaza Pública e da Polícia Nacional da Guatemala.

Mapa 6.5. Análise da distribuição espacial dos homicídios em Honduras, 2013-2015



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados da SEPOL.

nos departamentos de Choluteca, El Paraíso, Francisco Morazán, Intibucá, La Paz e Valle. Em 2015, pode-se observar como as áreas frias haviam aumentado gradativamente, enquanto as áreas vermelhas haviam diminuído. Cumpre notar que San Pedro Sula continua a fazer parte da zona vermelha do país e é um dos motores da violência em Honduras, respondendo por 16 % dos homicídios em todo o país.

6.2.4 Vitimização

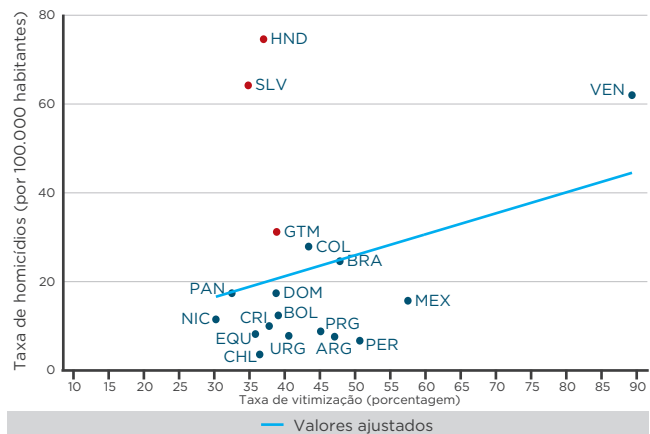
Para fazer uma avaliação global da situação do crime, é importante examinar a incidência de crimes menos violentos, como aqueles contra a propriedade. As pesquisas sobre vitimização são úteis nesse sentido porque oferecem informações sobre o grau de vitimização ou a frequência com que uma pessoa é vítima de um roubo ou furto. Como são poucos os dados disponíveis sobre os crimes contra a propriedade que permitam comparações entre os três países, a pesquisa regional do Latinobarómetro pode servir como indicador substituto para entender a dinâmica dos crimes cotidianos contra a propriedade nos diversos países.

Segundo as pesquisas do Latinobarómetro, nos últimos anos, o crime e a segurança pública passaram a ser o problema mais importante na ALC, ultrapassando o desemprego. Atualmente, Venezuela e Brasil são os únicos países onde o crime e a segurança pública não são o problema mais grave enfrentado pelo país. Em El Salvador, 42,4 % dos pesquisados consideraram a criminalidade o problema mais urgente do país. Trata-se do país com a porcentagem mais alta de pessoas que vêm esse problema como o mais importante. No caso de Honduras, essa porcentagem chega a 29,3 % e, na Guatemala, a 20,6 %. Cumpre destacar que, apesar de as pesquisas indicarem que o problema mais preocupante é a criminalidade, a Guatemala é o segundo país com a porcentagem mais baixa, logo abaixo do Chile, na escala da percepção do crime como o principal problema.

Esses fatores podem ser observados nos elevados níveis de vitimização nesses países. Como se pode observar na figura 6.2, Venezuela, México e Peru são os países com as taxas mais altas de vitimização da região. Por outro lado, cabe ressaltar que, apesar de

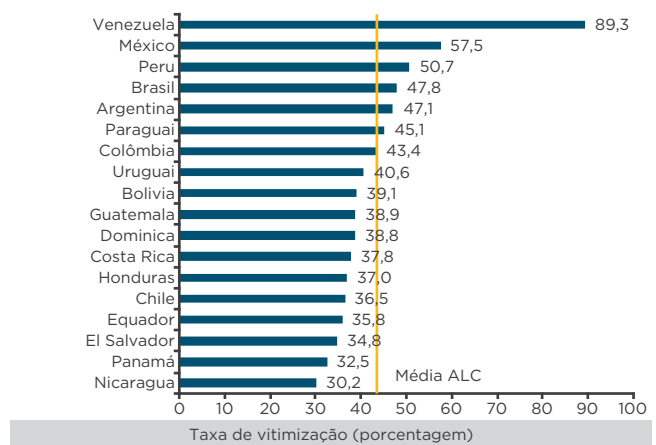
Figura 6.2. Taxa de vitimização

a. Taxa de homicídio vs. taxa de vitimização por país, 2014/2015

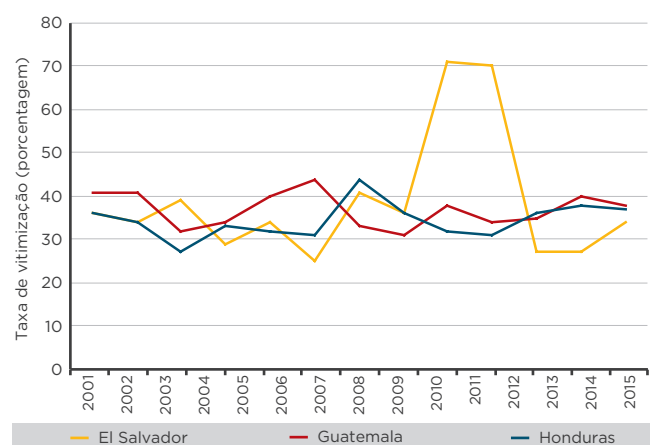


Nota: Dados de homicídios de 2014

b. Taxa de vitimização por país, 2015



c. Taxa de vitimização por país do Triângulo Norte, 2000-2015



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Latinobarómetro (2015) e UNODC (2016).

Observação: ALC: América Latina e Caribe.

os países do Triângulo Norte opinarem que o problema mais importante é o crime, suas taxas de vitimização são relativamente baixas.⁴⁰ Como mostra a figura 6.2b, a Guatemala teve uma taxa de vitimização de 38,9 % em 2015, seguida por Honduras, com 37 %, e El Salvador, com 34,8 %. É interessante observar que, conforme a figura 6.2a, esses três países se encontram entre os mais violentos em termos de homicídios, mas ostentam níveis relativamente baixos de vitimização.

A figura 6.2c mostra a evolução das taxas de vitimização de cada país do Triângulo Norte. Nos últimos 15 anos, El Salvador teve uma taxa de vitimização média de 38 %, seguido pela Guatemala, com 37 %, e Honduras, com 34 %. De modo geral, as taxas se mantiveram estáveis, flutuando entre 25 % e 40 %, com a exceção de El Salvador, onde, entre 2008 e 2009, a taxa saltou de 36 % para 70 %, mantendo-se nesse nível até 2011, quando caiu para 27 %.

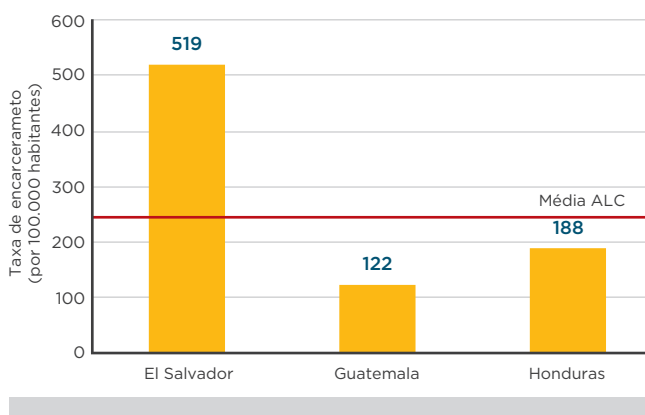
(40) A pergunta da pesquisa foi: "Você (1) ou algum parente (2) já foi agredido, atacado ou vítima de um crime nos últimos 12 meses?" As opções de resposta eram "apenas você", "um parente" e "ambos".

6.3 Os sistemas carcerários nos países do Triângulo Norte

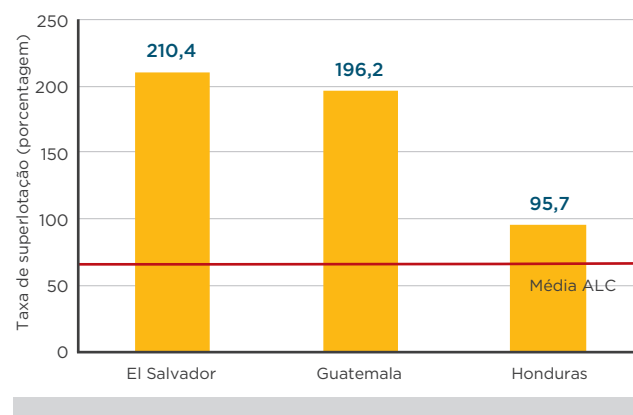
Dada a deterioração em termos de segurança na região do Triângulo Norte, é importante examinar o sistema carcerário com o objetivo de analisar a capacidade institucional de cada país para abrigar a população de detentos e conseguir sua reintegração à sociedade. Como se pode observar na figura 6.3a, a taxa de encarceramento varia de um país para o outro nessa região. Por exemplo, El Salvador tem a mais elevada taxa de encarceramento, com 519 detentos por 100.000 habitantes. Por outro lado, a Guatemala tem a mais baixa, com 122 detentos por 100.000. Por último, Honduras se encontra logo abaixo da média regional, com 188 detentos por 100.000 habitantes. Ao analisar os níveis de superlotação dos presídios, percebe-se que o Triângulo Norte ostenta alguns dos números mais elevados da ALC. Como mostra a figura 6.3b, os três países estão acima da média regional, de 66 %. El Salvador é o país com a segunda taxa de superlotação mais alta da região (210,4 %), seguido pela Guatemala, com a terceira taxa mais alta (196,2 %). Ambos os países têm duas vezes mais detentos do que o sistema carcerário poderia absorver. Já Honduras apresenta uma taxa de superlotação de 95,7 %, bem inferior à dos outros dois países, mas também alta. Os altos índices de superlotação carcerários podem ser notados

Figura 6.3. Comparação regional das estatísticas dos sistemas carcerários

a. Taxa de encarceramento por 100.000 habitantes



b. Taxa de superlotação



Fonte: Base de dados World Prison Brief do Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research).

Nota: ALC: América Latina e Caribe

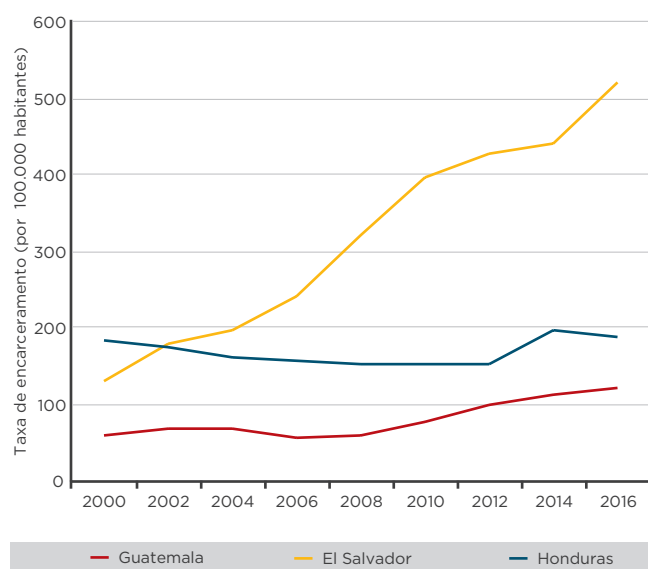
em toda a região, exceto nos países do Caribe.

A figura 6.4 mostra a evolução das taxas de encarceramento em cada país do Triângulo Norte. A taxa de El Salvador passou de 130 detentos por 100.000 habitantes em 2000 para 519 detentos em 2016, o que equivale a um aumento de 200 %. A Guatemala também apresentou um aumento considerável (97 %) desde o ano 2000. Honduras, por sua vez, registrou um crescimento da sua população carcerária de apenas 7 % nos últimos 15 anos.

6.4 A necessidade de políticas baseadas em evidências científicas no Triângulo Norte

Este capítulo confirma que a situação do Triângulo Norte é ao mesmo tempo delicada e complicada. Conforme discutido ao longo deste volume, o crime impõe custos significativos à sociedade e à economia. Com base nas estimativas, pode-se ver que os países do Triângulo Norte acumulam grandes perdas

Figura 6.4. Taxa de encarceramento por 100.000 habitantes nos países do Triângulo Norte, 2000–2016



Fonte: Base de dados World Prison Brief do Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research).

em consequência do crime. Assim, é importante examinar a distribuição geográfica do crime nesses países ao longo do tempo para entender melhor os prejuízos econômicos. Existem variações entre os países e dentro deles em termos de homicídios, agressões e vitimização. Enquanto Honduras, que já foi o país mais violento do mundo, apresentou uma redução notável da taxa de homicídio nos últimos anos, a taxa de homicídio de El Salvador ganhou um impulso desde o fim da trégua de 2012 entre as gangues, ultrapassando a taxa de homicídio de Honduras. Enquanto isso, a taxa de homicídio da Guatemala se manteve estável nos últimos anos. Conforme demonstrado neste capítulo, apesar de esses países contarem com taxas de homicídio muito superiores à média regional, existe uma distribuição heterogênea entre os municípios de cada país. Isso prova, mais uma vez, que o crime tende a se concentrar em regiões geográficas específicas e demonstra a necessidade de demandar a formulação de políticas públicas de prevenção do crime direcionadas para as áreas que mais necessitam delas.

Este capítulo também lança luz sobre a situação geral do sistema carcerário de cada país, apresentando evidências da falta de capacidade institucional para fazer face ao crescente número de detentos, às elevadas despesas e aos custos impostos à sociedade e à economia, conforme se discutirá nos capítulos a seguir. Esta região necessita de atenção especial para determinar como os recursos dos governos de cada país e da comunidade internacional estão sendo investidos, para que políticas baseadas em evidências científicas sejam adotadas e direcionadas para os locais adequados a fim de reduzir o crime e possibilitar o desenvolvimento sustentável da região.

7 Desvendando o alto custo do crime no Caribe: o crime violento, o setor privado e a resposta governamental

Heather Sutton

7.1 Introdução

O Caribe consiste em um pequeno número de países pequenos e democráticos, muitos deles com níveis de desenvolvimento relativamente altos.⁴¹ Nos últimos anos, porém, na sub-região caribenha tem havido uma crescente preocupação com o crime, descrita em relatórios recentes de organizações internacionais (UNODC e Banco Mundial 2007; PNUD 2012; Sutton e Ruprah 2016). O capítulo 2 mostra que os países da América Central e Caribe em geral pagam os mais altos custos do crime na América Latina e Caribe (ALC). Entre os países do Caribe, o custo do crime é particularmente alto nas Bahamas, Jamaica e Trinidad e Tobago, enquanto que em Barbados é um dos mais baixos da região. Mas qual é a história por trás dessas estimativas de custo? O que é peculiar a respeito do crime no Caribe? Como ele varia entre os países da sub-região?

Este capítulo explora o que está subjacente às estimativas dos custos sociais, privados e governamentais do crime apresentados no capítulo 2. Aqui se usam dados de registros oficiais da polícia, bem como dados de pesquisas sobre vitimização de pessoas e empresas, para examinar mais a fundo o fenômeno.⁴² Apesar das variações na estrutura e complexidade dos problemas de criminalidade nos países do Caribe, podem ser formuladas as seguintes conclusões:

(41) Este capítulo se concentra principalmente no Caribe de língua inglesa e holandesa, especificamente nos países que são membros do Banco Interamericano de Desenvolvimento: as Bahamas, Barbados, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago e Suriname.

(42) Módulo da Pesquisa de Vitimização do Crime no Caribe do Projeto de Opinião Pública da América Latina (da sigla em inglês CCVS/LAPOP 2014/15); pesquisa de Produtividade, Tecnologia e Inovação (Productivity, Technology and Innovation [PROTEqIN]) 2013/2014.

1. Os altos custos sociais do crime na sub-região se devem especificamente a altos níveis de crimes violentos (*homicídios e agressões com lesão corporal*).
2. O crime afeta uma grande parcela do setor privado por meio de perdas diretas e despesas relacionadas à segurança privada.
3. Os gastos governamentais relativamente altos para combater o crime se destinam de modo desproporcional à polícia (e às prisões, no caso de Barbados) e muito pouco ao sistema judicial e à prevenção da violência.

O capítulo está organizado com uma seção para cada um dos temas mencionados anteriormente: o crime violento, o setor privado e a resposta governamental. Em cada seção, compara-se o Caribe à América Latina e ao resto do mundo.

7.2 Alto nível de crimes violentos

Ao longo dos últimos 20 anos, para a maioria dos países do mundo que contam com múltiplos anos de dados sobre o crime, as taxas de crimes violentos vêm se estabilizando ou diminuindo (Harrendorf, Heiskanen e Malby 2010; van Dijk, Tseloni e Farrell 2012). No Caribe, porém, se observa a tendência oposta. A Jamaica foi o primeiro país na sub-região que começou a assistir a uma escalada nos índices de criminalidade, que ocorreu em geral em três estágios: (1) no período imediatamente pós-independência, o crime contra a propriedade era o tipo predominante; (2) nos anos 1980, houve um incremento dos níveis de violência relacionados ao começo do tráfico de drogas e da violência política; e, (3) nos anos 1990, ocorreu um aumento dos crimes violentos, especialmente homicídios, violência armada e relacionada a gangues e violência contra a mulher (Harriott 1996). Um padrão semelhante, embora com um pouco de atraso, parece se repetir em Trinidad e Tobago e nas Bahamas, onde houve uma clara virada no sentido de aumentar a quantidade de crimes violentos a partir do começo dos anos 1990 (Seepersad 2016; Sutton 2016). Embora os níveis de crimes violentos pareçam estar diminuindo na Jamaica e em

certa medida em Trinidad e Tobago desde 2009 (Harriott and Jones 2016; Seepersad 2016), eles continuam altos em comparação com o resto do mundo. O crime em alguns países do Caribe seguiu uma trajetória diferente, como em Barbados e Suriname, onde o nível de homicídios é relativamente baixo. Mas mesmo esses países não estão imunes a níveis relativamente altos de agressões, bem como a sinais crescentes de violência ligada a gangues (Bailey 2016).

7.2.1 Altas taxas de homicídio

As taxas de homicídio são um dos indicadores mais comumente usados e amplamente reconhecidos dos níveis de violência em uma sociedade.⁴³ A sub-região caribenha sofre com taxas de homicídio relativamente altas (média de 16 por 100.000 habitantes versus uma média mundial de 6,2) (UNODC 2014). Em 2014/2015, a taxa de homicídios do Caribe se manteve em geral acima da dos países do Cone Sul da América Latina, mas abaixo da dos países da América Central.

No entanto, como mostra a figura 7.1, existe uma grande variação intrarregional nas taxas de homicídio. A Jamaica, por exemplo, se destaca por uma taxa de homicídios extraordinariamente alta. A de Trinidad e Tobago se manteve bastante baixa (menos de 10 por 100.000) até 2000, mas vem aumentando progressivamente desde então. As taxas nesses dois países chegaram a estar entre as mais altas do mundo na primeira década de 2000 — atingindo o pico na Jamaica em 2009 (61,5) e em Trinidad e Tobago em 2008 (41,6) —, mas diminuíram significativamente em ambos os países desde esse período. Esses dois países em geral dominaram a atenção sub-regional; porém, a taxa de criminalidade nas Bahamas começou a ultrapassar a de Trinidad e Tobago em 2011 e está alcançando a da Jamaica. Por outro lado, as taxas em Barbados e Suriname se mantiveram razoavelmente constantes em níveis muito mais baixos ao longo do tempo. A Guiana

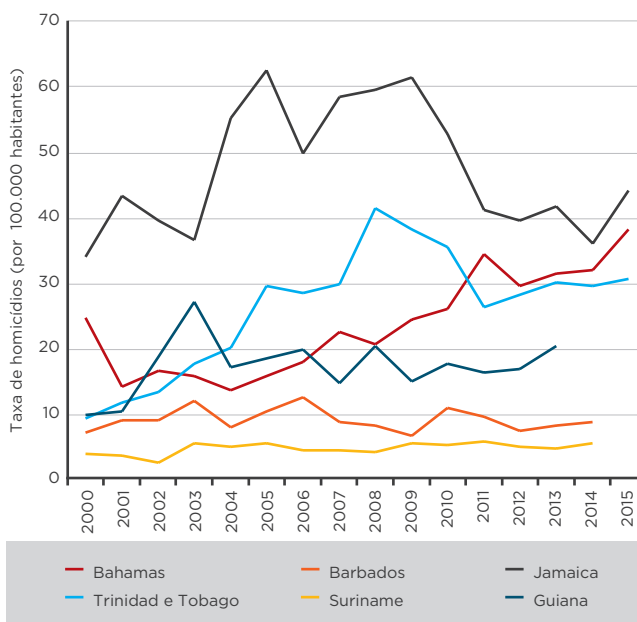
(43) O homicídio é a forma mais visível de violência e com reporte mais confiável entre os crimes violentos. Como a maioria dos países tem a obrigação legal de registrar todas as mortes, os dados sobre homicídios em geral são capturados de modo razoavelmente preciso pela polícia ou pelos sistemas de saúde pública.

apresenta uma taxa de homicídios de média para alta — bem abaixo da taxa da Jamaica, mas ainda assim mais de três vezes a média global.

Desde 2015, o Caribe é a segunda sub-região, atrás da América Central, com a mais alta taxa média de homicídios cometidos com arma de fogo (65 %) (Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento 2015), um contraste gritante com a Ásia e Europa, onde no mesmo ano apenas 22 % e 24 % dos homicídios, respectivamente, foram cometidos com armas de fogo. Quando os dados do Caribe são desagregados por país, a mais alta porcentagem de homicídios cometidos com armas de fogo se encontra nas Bahamas (82,4 %), em seguida na Jamaica (73,4 %) e em Trinidad e Tobago (72,6 %).⁴⁴ Novamente, a

(44) Os dados de 2013 foram fornecidos pela Jamaica Constabulary Force, Trinidad e Tobago Police Service e Royal Bahamas Police Force.

Figura 7.1. Taxa de homicídios por 100.000 habitantes em seis países do Caribe, 2000-2015 (ou último ano disponível)



Fonte: Número de homicídios fornecido pela Unidade de Política e Planejamento Estratégico da Royal Bahamas Police Force; Jamaica Constabulary Force; a Divisão de Análise de Crime e Problemas do Trinidad e Tobago Police Force; o Suriname Police Corps; e a Royal Barbados Police Force. As taxas de homicídio foram calculadas usando estimativas de população (fertilidade média) pela Divisão de População do Departamento das Nações Unidas de Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA 2016).

história é diferente no caso de Barbados (38 %) e Suriname (25 %).⁴⁵ O uso de armas brancas em homicídios tem sido mais ou igualmente comum nesses dois

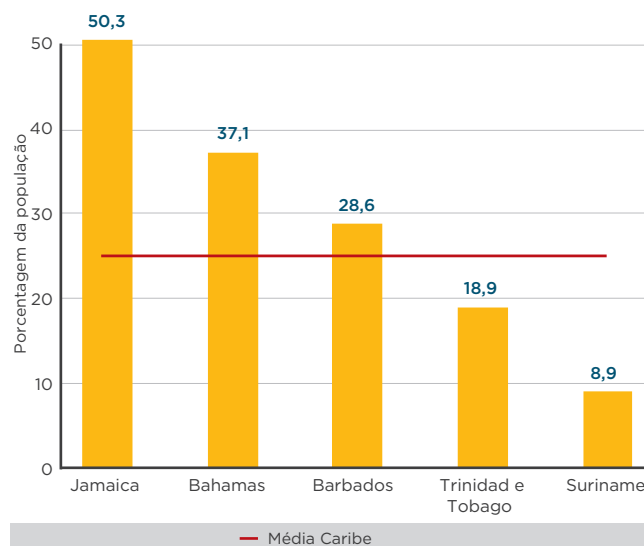
(45) Os dados de 2013 foram fornecidos pelo Suriname Police Corps e a Royal Barbados Police Force.

Quadro 7.1. Taxas de homicídio por grupo de idade em quatro países do Caribe, 2013 (por 100.000 habitantes)

País	Taxa de homicídios menores de 18	Taxa de homicídios 18-25	Taxa de homicídios 25-35	Taxa de homicídios população total
Bahamas	5,3	84,8	64,7	33,3
Barbados	1,9	24,6	22,6	10,6
Jamaica	6,3	64,0	90,8	47,3
Trinidad e Tobago	8,6	52,8	69,6	34,8

Fonte: Os dados de homicídios foram fornecidos pela Unidade de Política e Planejamento Estratégico da Royal Bahamas Police Force, a Royal Barbados Police Force, a Pesquisa Econômica e Social da Jamaica e a Divisão de Análise de Crime e Problemas do Trinidad e Tobago Police Service. A taxa de população jovem e homicídios foi calculada usando os censos de população e habitação dos quatro países (2010 para as Bahamas e Barbados, 2011 para a Jamaica e Trinidad e Tobago).

Figura 7.2. Porcentagem da população que perdeu alguém próximo devido à violência ao longo da vida



Fonte: Sutton e Ruprah (2017).

países. De fato, uma hipótese para explicar em geral sua taxa mais baixa de homicídios é que há menos crimes e ataques cometidos com armas de fogo, os quais costumam ser letais.

Dados policiais indicam que as vítimas de homicídio na sub-região são, de modo desproporcional, homens entre 18 e 35 anos (quadro 7.1). Vale observar que, nas Bahamas e Barbados, as taxas de homicídio são mais altas para jovens (18 a 25 anos) do que para jovens adultos (25 a 35), embora essa diferença seja ligeiramente menor em Barbados, enquanto o oposto é verdade para Trinidad e Tobago e Jamaica.

Além dos óbvios efeitos diretos sobre as vítimas, as altas taxas de homicídio também afetam as famílias e comunidades tanto das vítimas quanto dos autores do crime. Dados de pesquisas de vitimização indicam que um em quatro (24,8 %) adultos caribenhos perdeu alguém próximo em virtude da violência. Essa forma de vitimização indireta é mais alta na Jamaica, onde metade da população (50,3 %) informa ter perdido alguém devido à violência, seguida das Bahamas (37,1 %) (figura 7.2). Essa informação deve ser interpretada com cautela dado o tamanho reduzido dos países caribenhos. Mesmo assim, as implicações são alarmantes e podem refletir um efeito de propagação, em que cada homicídio tem efeitos traumáticos em populações reduzidas e estreitamente conectadas entre si.

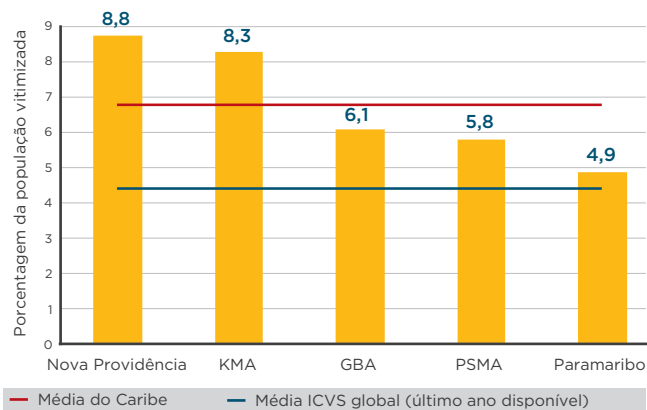
7.2.2 Outros crimes violentos e contra a propriedade

Em 2014/2015, foram realizadas pesquisas sobre experiências com o crime comum e as interações com a polícia (Caribbean Crime Victimization Survey [Pesquisa Caribenha de Vitimização do Crime], ou CCVS, módulo do Latin American Public Opinion Poll [Projeto de Opinião Pública da América Latina, ou LAPOP]).⁴⁶ junto a amostras da população nacional e das capitais das Bahamas, Barbados, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago. Para oferecer uma perspectiva internacio-

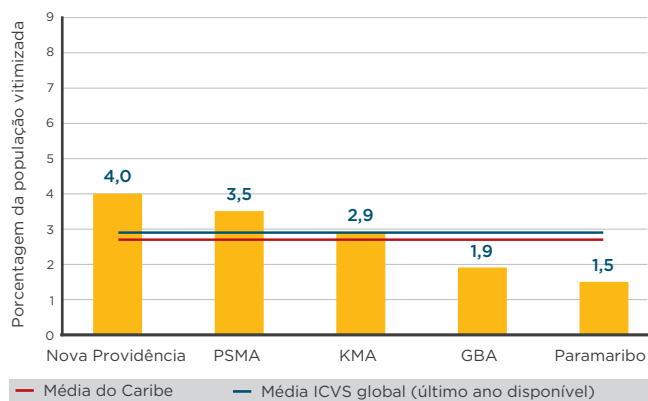
(46) O módulo CCVS foi agregado ao LAPOP em 2014/2015 e incluiu 3.000 amostras das áreas metropolitanas das capitais. Para mais informações sobre essa pesquisa, ver Sutton e Ruprah (2017).

Figura 7.3. Prevalência da vitimização nos últimos 12 meses em cinco áreas metropolitanas, por tipo de crime, 2014/2015

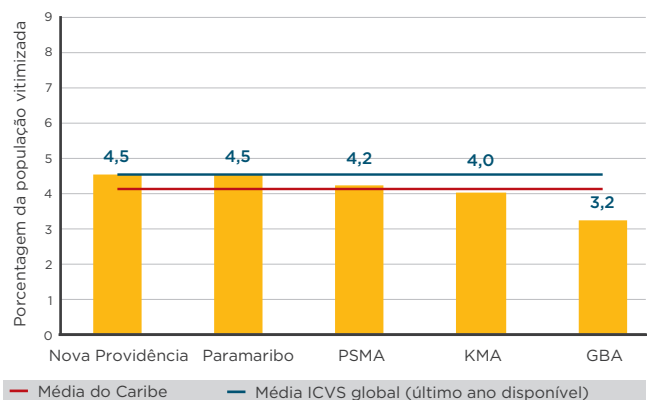
Agressão e ameaça



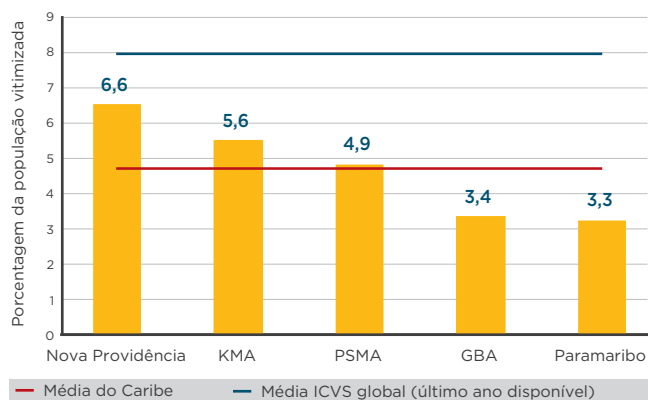
Roubo



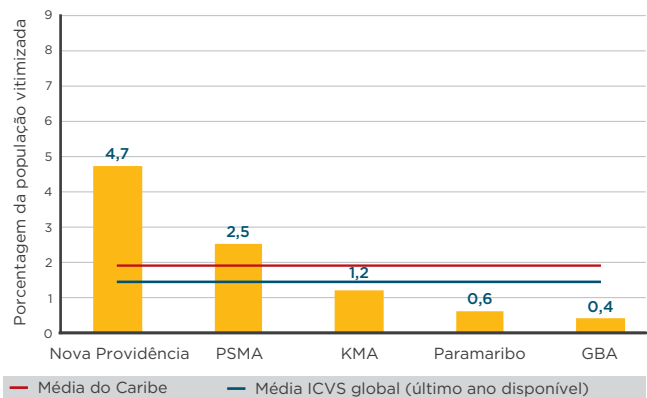
Violação de domicílio



Crime contra o patrimônio



Furto de carro



Fonte: Sutton e Ruprah (2017).

Observação: GBA = Área da Grande Bridgetown; KMA = Área Metropolitana de Kingston; PSMA = Área Metropolitana de Port of Spain.

nal sobre a situação da criminalidade na sub-região, as pesquisas usaram o questionário padronizado da Pesquisa Internacional de Vitimização do Crime (ICVS), realizada em mais de 90 países em todas as regiões do mundo sob a égide do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). A figura 7.3 mostra a taxa de prevalência de cinco crimes comuns, medida segundo a CCVS, em cinco áreas metropolitanas de capitais caribenhas: Nova Providência (Bahamas), Área Metropolitana de Kingston (Jamaica), Grande Bridgetown (Barbados), Área Metropolitana de Port of Spain (Trinidad e Tobago) e Paramaribo (Suriname).

A característica que define a criminalidade no Caribe é o alto nível de crimes violentos — especialmente agressão e ameaça de agressão. Crime violento

to é definido como aquele que inclui o uso de força ou a ameaça de força contra a vítima. Em média, 6,8 % da população caribenha pesquisada pelo CCVS 2014/2015 tinham sido vítimas de agressão ou ameaça de agressão no ano anterior. Essa taxa é significativamente mais alta do que a média da ICVS para populações urbanas (4,4 %). De fato, a taxa de vitimização por agressão e ameaça de agressão no Caribe é substancialmente mais alta do que em qualquer região do mundo, de acordo com os dados da ICVS, inclusive a média de sete cidades da América Latina (4,7 %) e de 10 cidades da África (5,2 %).

De acordo com a CCVS 2014/2015, Nova Providência e a área metropolitana de Port of Spain apresentam uma alta taxa de furtos de carro e roubos, mas a média sub-regional está a par com as médias internacionais. A prevalência da violação de domicílio no Caribe era similar à média global das cidades na ICVS, enquanto a prevalência do crime contra o patrimônio era bem mais baixa nas capitais caribenhas do que a média da ICVS.

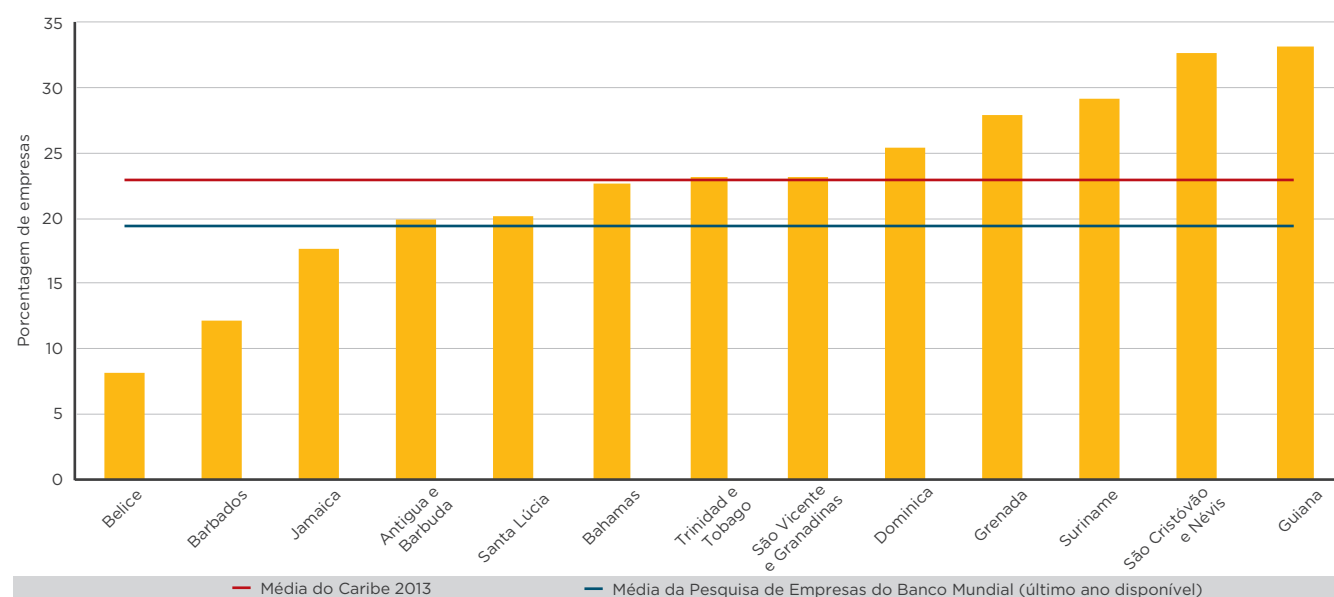
Uma vez mais, a taxa de vitimização por agressão e ameaça de agressão entre jovens de 18–25 anos (11,6 %) e jovens adultos de 26–35 (8,2 %) era mais alta do

que para a população em geral (6,8 %), o que significa que os jovens são vitimizados de modo desproporcional em comparação à porcentagem da população que representam. Além disso, o uso de armas de fogo, em 35 % de todos os roubos e em 17 % das agressões e ameaças de agressão na pesquisa, foi o dobro da média internacional da ICVS para as cidades pesquisadas.

7.3 O crime violento e o setor privado

Além dos custos pessoais analisados na seção anterior, a criminalidade no Caribe representa um ônus considerável para o setor privado em termos dos custos que impõe. A figura 7.4 mostra que quase uma em quatro empresas caribenhas (23 %) relatou experiência com perdas devido a crimes contra o patrimônio, roubo, vandalismo ou incêndio criminoso durante o ano fiscal anterior, segundo a pesquisa de Produtividade, Tecnologia e Inovação (Productivity, Technology, and Innovation-PROTEqIN) de 2013/2014, o que é

Figura 7.4. Porcentagem de firmas que sofreram perdas devido a crimes contra o patrimônio, vandalismo ou incêndio criminoso no ano fiscal anterior, 2013/2014



Fonte: Sutton e Ruprah (2017) a partir da base de dados da pesquisa de Produtividade, Tecnologia e Inovação (PROTEqIN) 2013/2014.

Observação: A média do Caribe é a média não ponderada dos 13 países incluídos na figura.

uma taxa mais alta do que a média mundial (19,4 %), segundo a Pesquisa de Empresas do Banco Mundial, mas mais baixa do que a média para a América Latina e o Caribe como um todo (27,1 %). Como mostra a figura, a porcentagem de firmas vitimadas oscilou entre 8 % em Belize e 33 % na Guiana. É digno de nota que a classificação de países de acordo com os níveis de vitimização das firmas difere ligeiramente da classificação de acordo com os níveis de vitimização dos indivíduos. Por exemplo, a Jamaica apresenta níveis mais baixos de crimes contra empresas na sub-região, enquanto o Suriname tem uma das mais altas taxas de crime contra empresas, em contraste com sua baixa classificação em relação a crimes contra o indivíduo.

Embora a porcentagem de empresas que sofrem perdas seja relativamente alta no Caribe, segundo a pesquisa PROTEqIN, o montante médio perdido (2,3 % das vendas anuais) é comparativamente mais baixo do que a média regional da ALC (3,6 %) e a média internacional (4,8 %), segundo dados da Pesquisa de Empresas do Banco Mundial. Mais uma vez, há variação entre os países do Caribe, com perdas que vão de 1,3 % das vendas anuais em Barbados até 5,7 % no Suriname.

Além dos custos de ser vitimizadas, 70 % das empresas na sub-região declararam ter gasto dinhei-

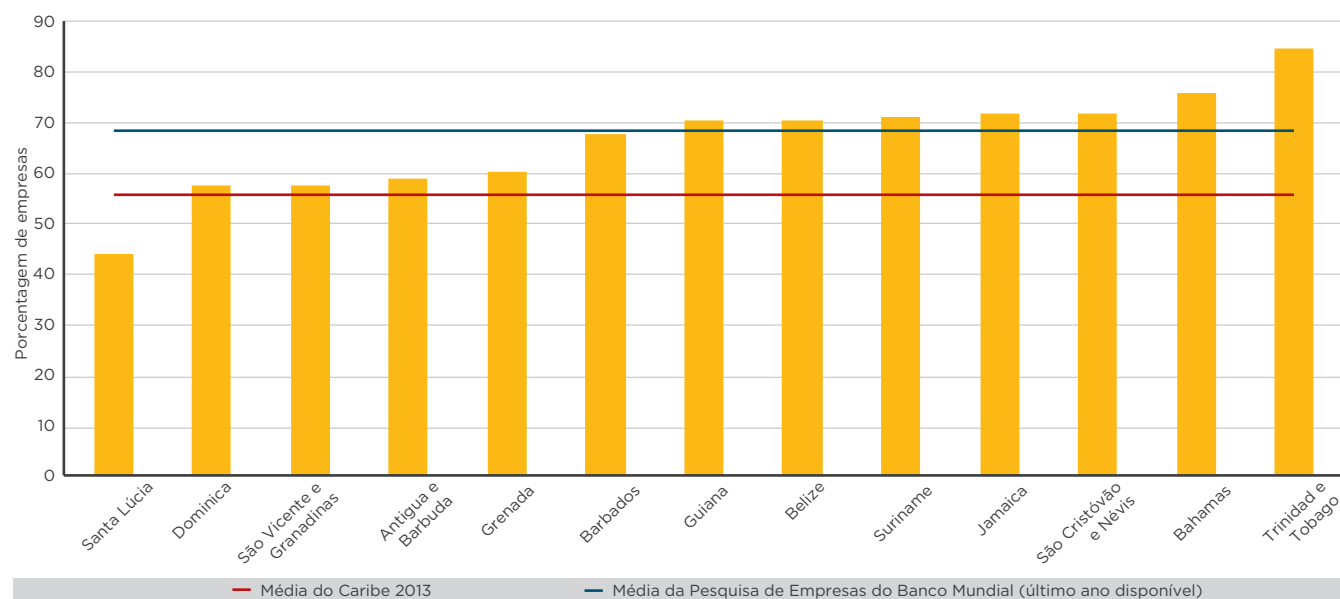
ro com segurança em 2013/2014, inclusive com equipamento, seguro, pessoal e serviços profissionais de segurança (figura 7.5). A proporção de firmas que pagam por segurança no Caribe variou entre 44 % em Santa Lúcia e 85 % em Trinidad e Tobago, como mostra a figura. A maioria das empresas (63 %) reportaram gastos com sistemas de alarme, câmaras de segurança e portões.

Para as empresas que gastaram com segurança, em média essas despesas contabilizaram 2,4 % das vendas anuais em 2013/2014, valor mais baixo do que a média internacional de 3,2 %. Os países caribenhos com os mais altos níveis de gastos de segurança foram Suriname, Guiana e as Bahamas (5,9 %, 5,0 % e 3,8 % das vendas anuais, respectivamente), enquanto Barbados declarou despesas significativamente mais baixas do que as médias internacionais e sub-regionais (1,5 % das vendas anuais).

7.4 Resposta do governo

Dado o alto custo do crime na sub-região, tanto para indivíduos quanto para o setor privado, vale a pena

Figura 7.5. Porcentagem de empresas que gastam dinheiro com segurança, por país, 2013/2014



Fonte: Sutton e Ruprah (2017) a partir da base de dados da pesquisa de Produtividade, Tecnologia e Inovação (PROTEqIN) 2013/2014.

Observação: A média do Caribe é a média não ponderada dos 13 países incluídos na figura.

examinar o que os países do Caribe estão fazendo para lidar com o problema. De modo geral, a solução predominantemente usada tem sido o gasto em policiamento, em contraposição às demais potenciais soluções. Como mostrou o capítulo 2, os países do Caribe responderam ao problema da alta criminalidade com o menor gasto em administração da justiça e a maior despesa com a polícia, em comparação com a média dos 17 países da ALC. As Bahamas, Barbados e Jamaica, por exemplo, estão entre os países que gas-

tam o mínimo com administração da justiça — cerca de 0,06 % do PIB. Inversamente, a Jamaica é o país com a maior porcentagem de despesas policiais relacionadas ao crime — 2,04 % do PIB no limite superior das estimativas. Em seguida estão as Bahamas, com custos policiais de 1,59 % do PIB (limite superior).

Essa resposta de dependência excessiva em relação à polícia tem como resultado uma proporção alta de policiais em relação à população em comparação com a média da América Latina e do resto do mundo (quadro 7.2). Isso pode estar relacionado a uma percepção relativamente mais alta da eficácia da polícia e à alta taxa de denúncia de crimes no Caribe em comparação com a América Latina (Sutton and Ruprah 2017).

No entanto, a alta densidade policial não resultou necessariamente em resposta rápida da parte da polícia ou maior eficiência em investigar e solucionar crimes. Dos que responderam à CCVS nas áreas metropolitanas das capitais dos cinco países caribenhos mencionados anteriormente, uma média de 56 % disse que, se chamassem a polícia porque alguém estava entrando em sua casa, levaria 30 minutos até que ela chegasse; segundo 9 % dos que responderam, levaria mais de três horas e, de acordo com 2,5 % dos respondentes, não existe presença policial em sua área. Além

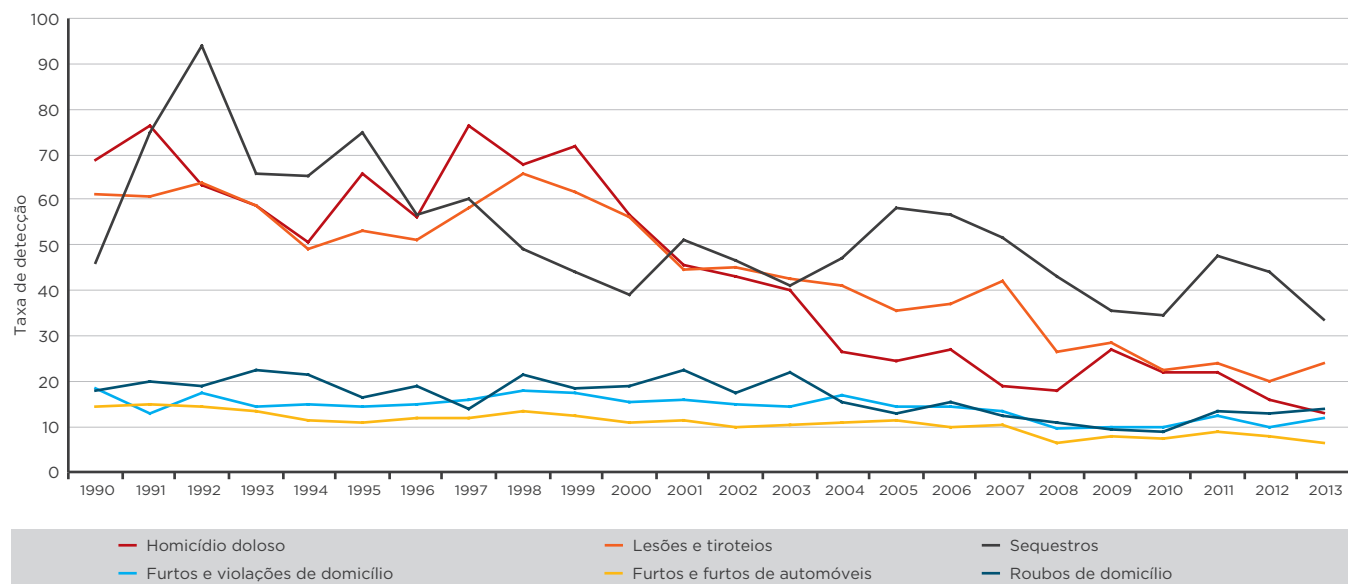
Quadro 7.2. Densidade policial

País	Número de policiais por 100.000 habitantes
Jamaica	423,8
Bahamas	846,1
Trinidad e Tobago	477,1
Barbados	503,9
América Latina e Caribe	435,6
Média mundial	365,5

Fonte: Dados de justiça penal do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (2014 ou último ano disponível).

Observação: As médias da América Latina e do mundo referem-se ao ano em que o maior número de países forneceu dados (2012).

Figura 7.6. Taxas de detecção de crimes por 100.000 habitantes, Trinidad e Tobago, 1990–2013



Fonte: Dados fornecidos pela Unidade de Análise de Crime e Problemas do Trinidad e Tobago Police Service.

disso, as taxas de detecção⁴⁷ para os crimes mais violentos (como os homicídios) são geralmente baixas. Em 2013, somente cerca de metade de todos os homicídios foram resolvidos pela polícia nas Bahamas (detecção de 51 %), e as taxas de detecção na Jamaica (41 %) e em Trinidad e Tobago (13 %) foram muito mais

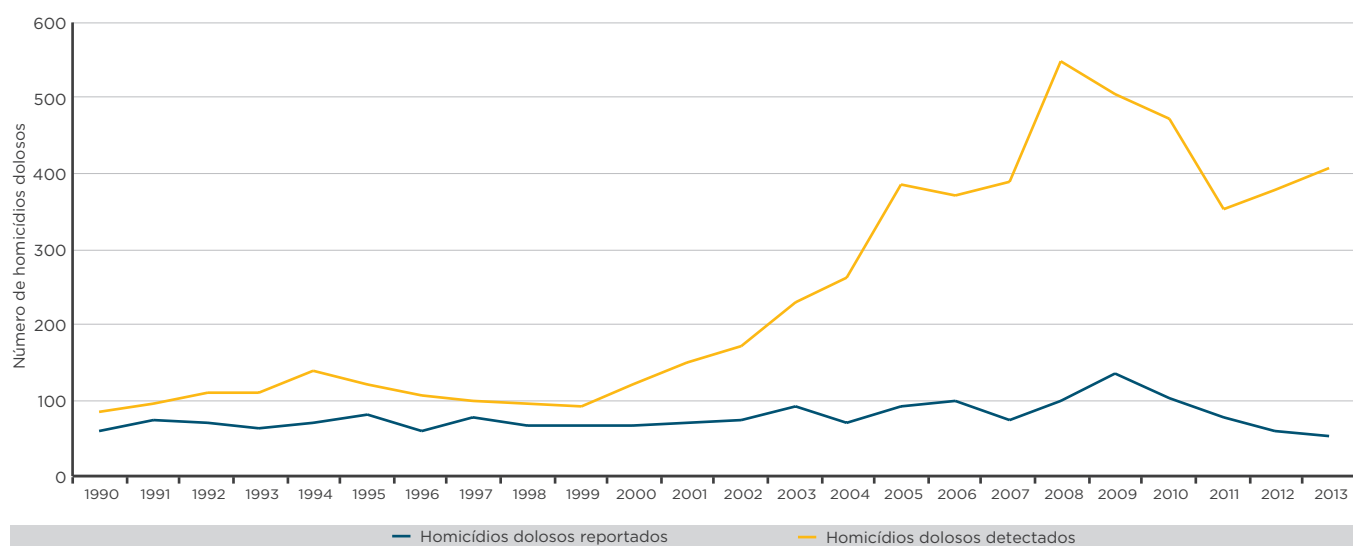
(47) As forças policiais nesses três países caribenhos usam o termo “taxas de detecção” em lugar de “taxa de esclarecimento”, mas a definição dos dois termos é equivalente. Entre os países com taxas de esclarecimento comparáveis estão os Estados Unidos (64 % em 2013) e Canadá (75 % em 2010).

baixas.⁴⁸ As taxas de detecção para outros crimes são em geral ainda mais baixas.

É importante destacar que, em Trinidad e Tobago, as taxas de detecção de crimes são extremamente baixas e vêm declinando desde 2000 (figura 7.6). Em caso de homicídio doloso, por exemplo, a média da

(48) As taxas de detecção de homicídios foram fornecidas pela Unidade de Estatística e Gestão da Informação da Jamaica Constabulary Force, a Divisão de Política Estratégica e Planejamento da Royal Bahamas Police Force e a Divisão de Análise de Crimes e Problemas do Trinidad e Tobago Police Service.

Figura 7.7. Homicídios dolosos reportados vs. homicídios detectados, Trinidad e Tobago, 1990–2013



Fonte: Dados fornecidos pela Unidade de Análise de Crime e Problemas do Trinidad e Tobago Police Service.

Quadro 7.3. Estatísticas de penitenciárias em seis países caribenhos

	Número de prisões	Instalações femininas	Instalações masculinas	Instalações para jovens	População prisional			Capacidade oficial	Densidade populacional (%)
					Número	Taxa	Prisão preventiva (%)		
Bahamas	1	-	-	2	1.433	379	42,0	1.348	97,8
Barbados	1	-	-	-	908	318	40,4	1.250	72,6
Guiana	5	1	4	-	1.998	264	35,6	1.580	126,5
Jamaica	12	1	6	4	4.050	145	16,9	4.690	87,7
Suriname	5	-	4	1	1.050	194	50,0	1.330	78,9
Trinidad e Tobago	9	1	8	1	4.846	362	43,3	4.090	118,5

Fonte: Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research) (2013).

Observação: “Taxa” se refere ao número de indivíduos encarcerados por 100.000 pessoas em cada país.

taxa de detecção foi de 64,8 % entre 1990 e 1999, tendo despencado depois para 13 % em 2013. O número total de crimes e esclarecimentos começou a divergir substancialmente em 2000, quando os crimes passaram a aumentar, mas os esclarecimentos não acompanharam a mesma tendência (ver, como exemplo, os dados de homicídios na figura 7.7). Mudanças no volume e na natureza dos crimes (a mão armada e ligados a gangues), combinadas a capacidade organizacional insuficiente para detectar e responder a essas mudanças, ajudam a explicar as taxas declinantes de detecção (Maguire et al. 2010).

A debilidade dos sistemas judiciais na sub-região é exacerbada pela alta taxa de criminalidade. As evidências sugerem que o sistema de tribunais é o que recebe o menor montante de recursos nos orçamentos nacionais e que a falta de capacidade administrativa é um gargalo significativo no andamento dos processos. Ao mesmo tempo em que a infraestrutura estatística para medir o fluxo dos processos pelo sistema de justiça penal é claramente insuficiente, os sistemas judiciais, em geral, nos países do Caribe estão sobrecarregados por atrasos excessivos de processamento, acúmulo de processos e baixas taxas de condenação (PNUD 2012; Seepersad 2016; Harriott e Jones 2016; Sutton 2016). Foram dadas várias explicações empíricas para esses problemas, tais como maior volume de processos devido ao aumento do número de prisões, inadequação de pessoal, incompetência das ações penais e postergações deliberadas dos advogados e outras pessoas envolvidas nos processos judiciais.

Finalmente, as altas taxas de criminalidade da sub-região e os sistemas judiciais débeis também resultaram em uma profunda crise nos sistemas correcionais do Caribe (quadro 7.3), que se reflete em: (1) população prisional excessiva (a taxa de população encarcerada varia entre 145 e 379 por 100.000 habitantes, o que supera a média mundial de 140 por 100.000 habitantes); (2) superpopulação prisional (o volume de prisioneiros excede a capacidade em mais de 70 % nos países do Caribe); e (3) alta taxa de prisões preventivas (um grande número de detentos está à espera de julgamento, com uma taxa média de 40 % deles nessa situação).

7.5 Conclusões e discussão

Como este capítulo mostrou, o pesado custo da criminalidade entre os países do Caribe é impulsionado principalmente pelo alto nível de crimes violentos, que inclui índices singularmente altos de homicídios e agressões. Como é de esperar, os três países na sub-região que perdem a mais alta porcentagem do seu PIB para o crime são aqueles com o nível mais alto de crimes violentos: as Bahamas, Jamaica e Trinidad e Tobago. O setor privado também é afetado pelo alto nível de criminalidade. O número de empresas no Caribe que sofreu perdas devido ao crime e a proporção delas que paga por segurança privada são mais altos do que as médias internacionais. Esses custos deslocam recursos de outras atividades que poderiam aumentar a produtividade — como o montante despendido com pesquisa e desenvolvimento, que é mais baixo do que o montante gasto com o crime em geral (Ruprah e Sierra 2016). Por último, a despesa governamental relativamente alta com o combate ao crime se destina de modo desproporcional à polícia, embora isso não se traduza em maior eficiência policial. Além do mais, com tão poucos recursos do total da despesa dirigidos ao sistema judicial e de prevenção ao crime, a maior parte da sub-região terminou padecendo com superpopulação carcerária, em que metade dos detidos tem que esperar anos até ser julgada.

Relatórios do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime e Banco Mundial (2007), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012) e de Sutton e Ruprah (2017) oferecem algumas explicações para os problemas de criminalidade da sub-região. Entre os determinantes específicos estão a violência das gangues, o tráfico de drogas, a grande disponibilidade de armas de fogo, a deportação de ex-condenados dos Estados Unidos e a desigualdade econômica e de gênero. Uma explicação completa do perfil de criminalidade da sub-região está além do escopo deste capítulo descritivo, mas podem-se fazer algumas observações gerais.

Em primeiro lugar, na última década houve um reconhecimento crescente na sub-região de que um equilíbrio entre supressão e prevenção é o mais efetivo para reduzir o crime, e nesse sentido têm aumentado as intervenções preventivas, tendo sido identificados vários programas e intervenções orientados para

a prevenção em tentativas recentes de mapear iniciativas nos países do Caribe (Seepersad 2016; Harriott and Jones 2016; Sutton 2016; Bailey 2016). Algumas iniciativas promissoras se baseiam na adaptação de programas que foram bem-sucedidos em outros contextos. Um exemplo é o Projeto REASON (Resolve Enmity Articulate Solutions Organised Neighbourhoods) em Trinidad e Tobago, que começou em 2015 e adaptou o modelo do programa CeaseFire de Chicago, uma abordagem de saúde pública, baseada em evidências e impulsionada por dados, para a prevenção do crime. Outro exemplo de um enfoque progressista ao controle da criminalidade é o movimento no sentido de uma justiça restauradora em Trinidad e Tobago e na Jamaica. Ainda assim, mesmo com maior atenção à prevenção,⁴⁹ a esmagadora proporção do gasto público relativo à criminalidade no Caribe ainda é alocada à supressão do crime. O Relatório de Desenvolvimento Humano do Caribe 2012 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento revelou que mesmo em Trinidad e Tobago, onde o gasto governamental com prevenção era o mais alto na sub-região, para cada dólar despendido em segurança, apenas 15 centavos são gastos com prevenção.⁵⁰

Em segundo lugar, as estratégias de segurança nos países do Caribe são ainda predominantemente reativas e dependem em grande parte de atividade policial e dissuasão pesada. Embora tenham sido adotadas medidas para melhorar a eficácia da polícia e a confiança em seu trabalho, sua capacidade para prevenir e investigar crimes continua a ser um ponto crítico. O mesmo se aplica à capacidade administrativa dos tribunais na sub-região. Inúmeros estudos internacionais mostraram que o investimento estatal

em leis penais mais rigorosas, na construção de novas prisões, e na expansão não estratégica de forças policiais tem tido um impacto limitado na redução da violência e não tem conseguido desencorajar a ocorrência de novos crimes (ver, por exemplo, Sherman et al. 2002; Pousadela 2014; Jaitman e Guerrero 2015; Travis e Western 2014). Isso sugere que se devem reconsiderar as prioridades de gastos.

Por fim, é necessário que se realize mais trabalhos a fim de se começar a identificar os efeitos de programas de políticas públicas e prevenção do crime no Caribe. Em geral, onde foram feitas avaliações de iniciativas de prevenção e supressão do crime, elas não têm sido nem sistemáticas nem tampouco realizadas por órgãos independentes. O monitoramento sistemático desses programas asseguraria que eles seguissem com rigor os modelos baseados em evidências, enquanto uma avaliação adequada poderia sugerir possíveis modificações e analisaria o impacto das intervenções. É importante que o gasto governamental seja investido cuidadosamente em programas que tenham capacidade demonstrada de ser eficazes e que usem dados continuamente para alcançar melhores resultados.

(49) O modelo Cure Violence (antes CeaseFire) foi usado com êxito em Chicago e em várias outras localidades pelo mundo para reduzir a violência por meio de cinco componentes centrais: (1) divulgação para jovens em risco nas ruas; (2) educação pública; (3) envolvimento das lideranças religiosas; (4) mobilização comunitária; e (5) colaboração com os órgãos policiais e de cumprimento da lei. Em Trinidad e Tobago, o programa foi adaptado sob a orientação de pessoas envolvidas com o modelo original de Chicago e está sendo avaliado por pesquisadores da American University sob os auspícios de um Programa de Segurança Cidadã, implementado pelo ministério da Justiça e apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

(50) Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do Caribe 2012, do PNUD, dos 13,9 % do orçamento nacional gastos com despesas de segurança, 2,1 % foram com prevenção (p. 145).

Referências da parte II

- Alves, M. C. e E. D. Arias. 2012. Understanding the Fica Vivo Programme: Two-tiered Community Policing in Belo Horizonte, Brazil. *Policing and Society* 22(1): 101-13.
- Banco Mundial. 2013. Making Brazilians Safer: Analyzing the Dynamics of Violent Crime. Relatório N. 70764. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/252761468015010162/Making-Brazilians-safer-analyzing-the-dynamics-of-violent-crime>.
- Bailey, C. 2016. *Crime and Violence in Barbados*. Série do BID sobre Crime e Violência no Caribe. Nota técnica nº IDB-TN-1059, junho. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Batalova, Zong, 2015. *Central American Immigrants in the United States*. Migration Policy Institute. Washington, DC.
- Biderman, C., J. de Mello e A. Schneider. 2010. Dry Law and Homicides: Evidence from the São Paulo Metropolitan Area. *Economic Journal* 120: 157-82.
- Biderman, C., R. Sergio de Lima, J. M. Pinho de Mello e A. Schneider. 2014. Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. CAF Development Bank of Latin America Working Paper 2014/03.
- Blumstein, A. 1995. Youth Violence, Guns, and the Illicit-drug Industry. *Journal of Criminal Law and Criminology* 86: 10-36.
- Cerqueira, D. 2014a. Causas e consequências do crime no Brasil. Prêmio BNDES de Economia 33. Rio de Janeiro: BNDES.
- Cerqueira, D. 2014b. Custo de Bem-Estar da Violência Letal no Brasil e Desigualdades Regionais, Educacionais e de Gênero. Prêmio BNDES de Economia 33. Rio de Janeiro: BNDES.
- Cerqueira, D. 2014c. Homicídios no Brasil: Uma Tragédia em Três Atos. Prêmio BNDES de Economia 33. Rio de Janeiro: BNDES.
- Cork, D. 1999. Examining Space-Time Interaction in City-level Homicide Data: Crack Markets and the Diffusion of Guns among Youth. *Journal of Quantitative Criminology* 15(4).
- Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento. 2015. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Genebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development.
- De Mello, J. M. P. 2010. Assessing the Crack Hypothesis Using Data from a Crime Wave: The Case of São Paulo. Departamento de Economia. Texto para Discussão 586. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica.
- De Mello, J. M. P. e A. Schneider. 2010. Assessing São Paulo's Large Drop in Homicides: The Role of Demography and Policy Interventions. In *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, editado por Rafael Di Tella, Sebastian Edwards e Ernesto Schargrotsky. Chicago: University of Chicago Press e National Bureau of Economic Research.
- Departamento das Nações Unidas de Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA). Divisão de População. 2016. World Population Prospects: 2015 Revision. Nova York: Nações Unidas. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). 2013. *Global Study on Homicide: Trends, Context, Data*. Viena: UNODC.
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). 2014. *Global Study on Homicide 2013: Trends, Context, Data*. Viena: UNODC.
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). 2016. Crime and criminal justice statistics. Disponível em: <https://data.unodc.org/>
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e Banco Mundial. 2007. Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Relatório No. 37820, Março Washington, DC: UNODC e Banco Mundial. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf>

- Farrell, G. 2013. Five Tests for a Theory of the Crime Drop. *Crime Science* 2(5): 1-8.
- Harrendorf, S., M. Heiskanen e S. Malby (eds.) 2010. International Statistics on Crime and Justice. European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI). Publication Series No. 64. Vienna: European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, e Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.
- Harriott, A. 1996. The Changing Social Organization of Crime and Criminals in Jamaica. *Caribbean Quarterly* 42(2-3): 54-71.
- Harriott, A., and M. Jones. 2016. Crime and Violence in Jamaica. Série do BID sobre Crime e Violência no Caribe. Nota técnica nº IDB-TN-1060, junho. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (Institute for Criminal Policy Research), 2013. World Prison Brief (base de dados on-line). Institute for Criminal Policy Research, School of Law, University of London. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/>
- Instituto de Segurança Pública. 2016. Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015). Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodelIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf.
- International Centre for Prison Studies (ICPS). 2016. World Prison Brief 2016. Londres: ICSPS.
- Jaitman, L., editor. 2015. *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jaitman, L. editor. 2017. *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jaitman, L. e R. Guerrero Compeán. 2015. *Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Keisuke, Kondo. 2015. Hot and Cold Spot Analysis Using Stata. Tóquio: The Research Institute of Economy, Trade and Industry (REITI).
- Keisuke, Kondo. 2015. Spatial Persistence of Japanese Unemployment Rates. Tóquio: The Research Institute of Economy, Trade and Industry (REITI).
- Latinobarómetro. 2015. Corporación Latinobarómetro. Santiago, Chile.
- Magaloni, B., V. Melo e E. Franco. 2015. 1. Killing in the Slums: An Impact Evaluation of Police Reform in Rio de Janeiro. Não publicado.
- Maguire, E. R., W. King, D. Johnson e C. M. Katz. 2010. Why Homicide Clearance Rates Decrease: Evidence from the Caribbean. *Policing and Society* 20(4): 373-400.
- Neto, R. D. M. S., J. L. Ratton, T. A. de Menezes e C. Monteiro. 2014. Avaliação de política pública para redução da violência: O caso do Programa Pacto pela Vida do estado de Pernambuco. *In Anais do XLI Encontro Nacional de Economia*, nº 227. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (Associação Brasileira de Programas de Pós-graduação em Economia).
- Pousadela, I. M. 2014. What Works in the Criminal Justice System (And What Doesn't): A 2000-11 Update on Policing, Courts, and Corrections. IDB Policy Brief 227. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6544#sthash.1YTUUuG9.dpuf>.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2012. Caribbean Human Development Report 2012: Human Development and the Shift to Better Citizen Security. Nova York: PNUD. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Latin%20America%20and%20Caribbean%20HDR/C_bean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf
- Ruprah, I. J., and R. Sierra. 2016. *Engine of Growth? The Caribbean Private Sector Needs More than an Oil Change*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Seepersad, R. 2016. Crime and Violence in Trinidad and Tobago. Série do BID sobre Crime e Violência no Caribe. Nota técnica nº IDB-TN-1062, junho. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Sherman, L. W., D. P. Farrington, B. C. Welsh e D. L. MacKenzie. 2002. *Evidence-Based Crime Prevention*. London: Routledge.
- Sutton, H. 2016. Crime and Violence in The Bahamas. Série do BID sobre Crime e Violência no Caribe. Nota técnica nº IDB-TN-1058, junho. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Sutton, H., and I. J. Ruprah (eds.). 2017. *Restoring Paradise in the Caribbean: Combatting Violence with Numbers*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. A ser publicado.
- Travis, J., and B. Western. 2014. *The Growth of Incarceration in the United States, Exploring Causes and Consequences*. Washington, DC: National Academy Press.
- van Dijk, J., A. Tseloni e G. Farrell (eds.). 2012. *The International Crime Drop: New Directions in Research. Crime Prevention and Security Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Zanetic, A. 2010. A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime: impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento. Dissertação de doutorado, Universidade de São Paulo.

Parte III

Os custos de crimes do presente e do passado

8. Caminhos para pesquisas e ações futuras: o custo da violência contra a mulher

Laura Jaitman

9. Os custos do cibercrime: a região está preparada?

James Andrew Lewis

10. Homicídio e crime organizado na América Latina e no Caribe

*Ted Leggett, Laura Jaitman e José Antonio
Mejía Guerra*

OS CUSTOS DE CRIMES DO PRESENTE E DO PASSADO

8 Caminhos para pesquisas e ações futuras: o custo da violência contra a mulher

Laura Jaitman⁵¹

O fenômeno da violência contra a mulher (VCM) abrange muitas formas de violência, desde o abuso psicológico ao feminicídio em situações extremas, e inclui uma ampla gama de delitos criminosos, da violência doméstica ao estupro. A maioria dos casos de VCM é cometida por pessoas próximas da vítima, especialmente o parceiro íntimo (García-Moreno 2013). Essa proximidade ao agressor e a normalização desse tipo de violência em algumas sociedades fazem com que a mulher sinta temor ou vergonha de denunciar os crimes à polícia. Por isso, a VCM tende a ser uma forma silenciosa de violência.

Segundo a OMS (2013), 29,8 % das mulheres na América Latina e Caribe sofreram violência física e/ou sexual de um parceiro íntimo ao longo de sua vida. Essa cifra cai para 23,2 % em países de alta renda (América do Norte e Europa Ocidental), mas sobe para 37,7 % no Sudeste da Ásia e 37 % na região do Mediterrâneo Oriental. Ao se considerar apenas a violência sexual não associada ao parceiro, a prevalência entre as mulheres latino-americanas e caribenhas é próxima da que se observa na África (10,7 % e 11,9 %, respectivamente), e muito maior do que na Europa (5,2 %) ou

mesmo no Sudeste da Ásia (4,9 %).

Essas altas porcentagens de VCM apontam para um problema sério que gera muitos custos de bem-estar. Os custos diretos da VCM incluem o gasto público em segurança, como a polícia, mas também custos do sistema de saúde para tratar vítimas e custos do sistema judiciário, entre outras despesas. Entre os custos diretos da VCM estão também os custos sociais, como a perda de vidas e a diminuição da qualidade de vida devido a estupro e outros crimes violentos. Ao contrário de crimes contra a propriedade e outros crimes violentos examinados neste volume, a VCM requer atenção especial. O Brasil, por exemplo, tem uma unidade policial especializada, conhecida como Patrulha Maria da Penha, cujo propósito é prevenir esse tipo de violência, dar apoio às vítimas e assegurar que a lei seja cumprida.⁵² No sistema de saúde, as vítimas requerem diferentes tipos de cuidados, inclusive aconselhamento psicológico. Os custos diretos da VCM estão parcialmente incluídos em nossas estimações (ver detalhes mais adiante).

Além disso, existem também custos indiretos, não considerados neste estudo, que podem ser intangíveis (ver Jaitman 2015 para mais informações sobre os custos indiretos do crime). Entre esses custos intangíveis podem se incluir piores indicadores de saúde para mulheres e crianças que convivem com violência doméstica; para a mulher, uma maior probabilidade

(51) A autora agradece Ana Maria Rodriguez-Ortiz por sua orientação e observações a este capítulo.

(52) Frequentemente, a lei declara que o agressor tem que se manter a uma distância mínima da vítima. Os mandados de distanciamento são difíceis de aplicar e podem ser necessárias unidades policiais especiais.

de ter um aborto, sofrer de depressão e outras doenças mentais, ou contrair doenças sexualmente transmissíveis. A VCM tem impactos intergeracionais que afetam o desenvolvimento de gerações futuras, além de impedir que a mulher realize seu potencial. A VCM também afeta o comportamento da mulher de maneira que a impede de alcançar igualdade de gênero em muitos aspectos da vida. Ela afeta a negociação domiciliar e o equilíbrio de forças no lar, impedindo às vezes que a mulher participe do mercado de trabalho. Além disso, a violência baseada no gênero afeta o comportamento da mulher em espaços públicos. O medo da vitimização faz com que a mulher adote rotas alternativas para seu destino e evite certos lugares, levando a mudanças comportamentais custosas que impedem que ela se mova livremente (ver Galiani e Jaitman 2016 para um exemplo de violência contra a mulher no transporte público).

8.1 Violência contra a mulher nas estimativas dos custos diretos do crime

Este volume faz estimativas comparáveis e sistemáticas dos custos de bem-estar do crime e da violência em 17 países da região. As estimativas incluem o gasto governamental em segurança pública (polícia, justiça penal e administração prisional), o gasto privado em segurança por parte de empresas e domicílios e os custos sociais do crime (qualidade de vida mais baixa devido a vitimização e a renda não gerada da população carcerária).

As estimativas dos custos diretos do crime no capítulo 2 deste estudo incluem alguns dos custos relacionados à VCM. É muito difícil desagregar os custos do crime por gênero. Nas estimativas apresentadas, a única categoria em que a desagregação por gênero é viável são os custos sociais do crime. Existem perdas associadas com certos tipos de crime violento, principalmente homicídios e a renda não gerada de indivíduos encarcerados. A proporção desses custos que recai sobre as mulheres é de 10,8 % dos custos sociais totais. Essa porcentagem parece baixa, já que a maioria da população prisional e das vítimas de homicídio

são homens, conforme ilustra o capítulo 2. No entanto, o custo da violência contra a mulher, medido apenas pelos custos sociais, é mais alto na ALC do que em outras regiões do mundo.

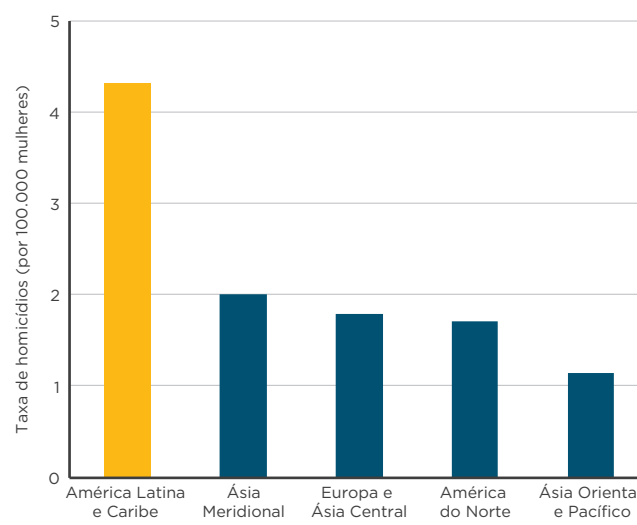
De fato, os custos sociais do crime são impulsionados pelo número de homicídios. Cerca de 10 % das vítimas de homicídio na ALC são mulheres, o que, em comparação com outras regiões (ver figura 8.1), resulta na taxa mais alta de mulheres vítimas de homicídio, que é de 4,3 por 100.000 mulheres, quase o dobro da média mundial de 2,3.

Essas altas taxas de homicídio de mulheres se traduzem em altos custos. Se se considera a metodologia no capítulo 2 e se estima a renda não gerada de mulheres vítimas de homicídios, constata-se que os custos na ALC são mais altos do que nos países desenvolvidos (ver figura 8.2).

Nem todo homicídio, porém, é resultado de VCM. É difícil determinar exatamente quais são os cometidos devido a viés de gênero, já que a maioria dos países não fornece informações sobre o motivo do crime.⁵³ Waiselfisz (2015) estima que 50,3 % das mulhe-

(53) Por exemplo, uma lei aprovada no Brasil em 2015 requer que o sistema de saúde declare na certidão de óbito se a morte foi motivada por viés de gênero.

Figura 8.1. Taxa de mulheres vítimas de homicídio por 100.000 mulheres, 2010-2015



Fonte: Small Arms Survey (2016).

res vítimas de homicídio no Brasil em 2013 eram casos de feminicídio, e que 33,2 % de todos os homicídios de mulheres foram perpetrados por um membro da família. Segundo os dados mais recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU, pelo menos 12 mulheres são assassinadas ao dia simplesmente porque são mulheres. Essa cifra representa pelo menos 4.380 mortes por ano.⁵⁴ Para pôr em perspectiva esses números, em um dado ano, cerca de 4.500 pessoas são vítimas de homicídio na Europa como um todo. Esse tipo de violência é mais pronunciado em Honduras e El Salvador, que têm as mais altas taxas de feminicídio na região (ver figura 8.3). Enquanto o homicídio masculino se concentra nos homens jovens, a distribuição etária entre as vítimas femininas é mais uniforme, mostrando mesmo uma proporção explícita de mortes entre mulheres de mais de 50 anos. Isso sugere que uma grande parte dessas mortes não está relacionada a atividades criminosas (ver os quadros que contêm as pirâmides de mortalidade no capítulo 3). No que diz respeito aos estupro, cerca de 90 % das vítimas na ALC são mulheres. Cerqueira e Coelho (2014) caracterizaram o perfil das

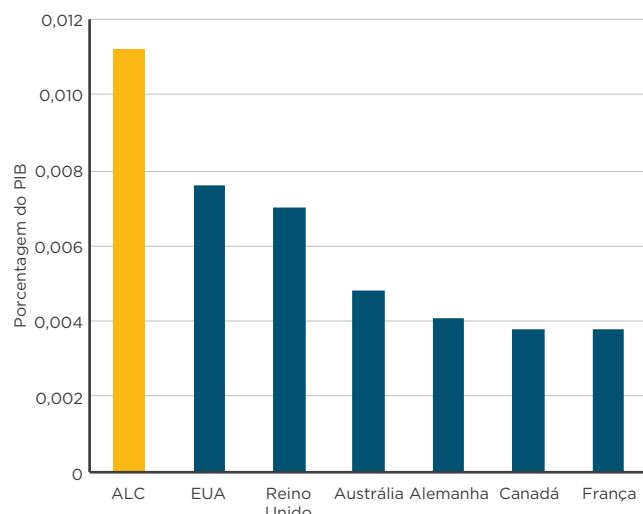
vítimas no Brasil com dados de 2011, observando que 70 % das vítimas eram crianças ou adolescentes. Esse é um dado extremamente perturbador. As consequências para as meninas e os meninos são devastadoras, posto que o processo de construção da autoestima, que se desenvolve precisamente nesse estágio, se verá comprometido, causando dano irreparável aos seus relacionamentos sociais no futuro.

8.2 Custos indiretos da violência contra a mulher

A VCM afeta os indicadores de saúde da mulher de muitas maneiras. García-Moreno (2013) faz uma meta-análise do impacto da violência doméstica em diversos aspectos da saúde da mulher. O estudo constata que as mulheres que sofrem violência de um parceiro íntimo têm 1,5 vez mais probabilidade de contrair HIV e 1,6 vez mais de contrair sífilis do que as mulheres que não a sofrem. O mesmo estudo também encontra

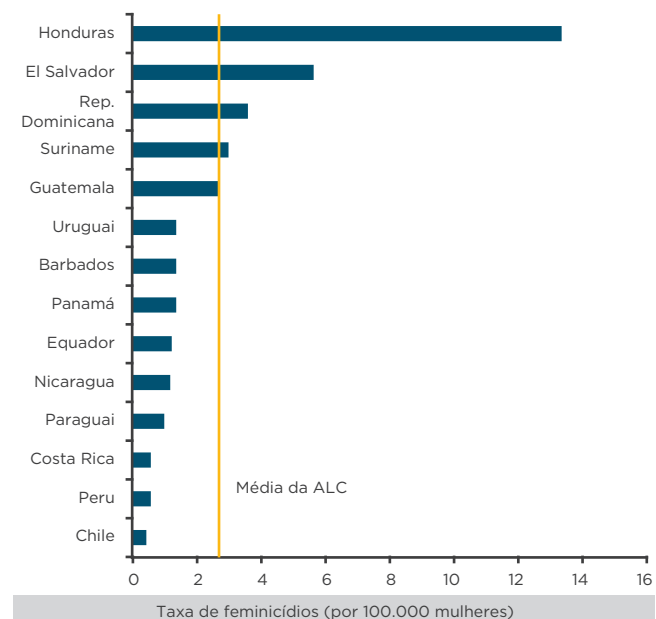
(54) Dados disponíveis para 16 países.

Figura 8.2. Custo social dos homicídios femininos, 2014 (% do PIB)



Fonte: Estimativas da autora, com base na metodologia do capítulo 2. Ver o Apêndice da Parte I para as fontes.

Figura 8.3. Taxa de feminicídios por 100.000 mulheres, 2014



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU.

evidências sólidas de que as mulheres com histórico de violência de parceiro íntimo têm o dobro de probabilidade de relatar ter feito um aborto e mais do que o dobro de probabilidade de sofrer de depressão. Segundo Bowlus e Seitz (2006), as mulheres que sofrem abuso têm mais probabilidade de se divorciar e menos possibilidade de conseguir emprego. Ribero e Sánchez (2005) constatam que as mulheres colombianas que são vítimas de violência mais grave ganham 40 % menos por mês do que as mulheres que não sofrem abuso.

Muitos estudos procuram entender as consequências da violência doméstica contra as mães nos indicadores de saúde das crianças. Aizer (2011) analisa o impacto da violência doméstica durante a gravidez no peso ao nascer, explorando as variações no cumprimento das leis sobre violência doméstica para sua identificação. Ele constata que a hospitalização devido a uma agressão durante a gravidez reduz o peso ao nascer em 163 gramas. Com base em estudos entre países, García-Moreno (2013) também conclui que as mulheres que sofrem violência de um parceiro íntimo têm 16 % mais probabilidades de ter um bebê com baixo peso ao nascer. Agüero (2013) usa o crescimento de centros públicos que proporcionam cuidados e previnem a violência doméstica no Peru como experimento natural para explorar o impacto da violência doméstica nos indicadores de saúde das crianças. Ele conclui que as crianças cujas mães estiveram sujeitas a violência doméstica têm piores indicadores de saúde. Por exemplo, a probabilidade de elas terem diarreia é 15 pontos percentuais maior; esse resultado está ligado ao nível educacional da mãe, diminuindo 0,6 ponto percentual por ano de escolaridade. Em relação a outros efeitos da VCM nas crianças, há evidências de que as filhas têm maior probabilidade de ser vítimas de abusos de seus parceiros e os filhos têm maior probabilidade de infligir abusos (Hindin et al. 2008). Essas crianças também tendem a ter baixo desempenho na escola (Morrison e Biehl 1999).

Alguns estudos usam abordagens diferentes para determinar os custos sociais da VCM. Segundo Fearon and Hoeffler (2014), o homicídio feminino custa 0,31 % do PIB na América Latina e 0,12 % no resto do mundo. Considerando só os homicídios cometidos por um parceiro íntimo, esses números caem para 0,09 % e 0,05 %, respectivamente. Embora o homicídio de parceiro íntimo seja responsável por menos da metade do

custo total do homicídio feminino, a violência de parceiro íntimo também inclui violência não fatal, como já se mencionou, a qual é mais difícil de avaliar. Segundo Ribero e Sánchez (2005), a Colômbia perdeu 4,2 % do PIB anualmente devido ao custo indireto da violência doméstica. Morrison e Orlando (1999) constatam que a violência doméstica custa 2 % do PIB ao Chile e 1,6 % à Nicarágua. Para a Inglaterra e País de Gales, Walby (2004) estima o custo da violência doméstica em £ 23 bilhões em (2001) (cerca de 2 % do PIB). Cada um desses estudos, porém, usa uma metodologia diferente, tornando difícil compará-los. Seria, portanto, de grande utilidade desenvolver uma metodologia uniforme que permitisse comparações entre os países.

Dadas as consequências da VCM para a sociedade, é indispensável que o setor público adote políticas para coibi-la. Por exemplo, leis que tratem o perpetrador de VCM de modo diferente do agressor comum podem ser úteis. Cerqueira et al. (2015), avaliando o impacto da lei Maria da Penha sobre a violência contra a mulher no Brasil, constatam que a lei teve um efeito estatisticamente significativo na diminuição dos homicídios relacionados com gênero. Políticas públicas que visam a reduzir a desigualdade de gênero em outros aspectos da vida também parecem prevenir a VCM. Segundo Aizer (2010), a redução na desigualdade salarial de gênero foi responsável por 9 % da queda da violência doméstica nos Estados Unidos entre 1990 e 2003. Há evidências de que as políticas de transferência condicionada de renda podem também reduzir a VCM. Ao avaliar um experimento aleatorizado de transferência condicionada de renda no Equador, Hidrobo e Fernald (2013) constatam que esse tipo de política tem um efeito positivo na redução da VCM e esse impacto é maior quanto maior for o nível educacional da mulher.

9 Os custos do cibercrime: a região está preparada?

James Andrew Lewis

Nas últimas décadas, a Internet tem contribuído de maneira fundamental para o comércio, as finanças e o crescimento econômico. Contudo, o ciberespaço também criou uma oportunidade única para os criminosos que se aproveitam da velocidade, conveniência, anonimato e natureza transfronteiriça da Internet para praticar atividades criminosas que não conhecem fronteiras, sejam elas físicas ou virtuais, causam graves danos e constituem ameaças muito reais a vítimas de todo o mundo (Interpol 2016).

Estimar o custo do cibercrime foge ao escopo deste volume. De acordo com o Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais (Center for Strategic and International Studies) e a McAfee (2014), o custo do cibercrime varia entre US\$ 375 bilhões e US\$ 575 bilhões em todo o mundo. Levando em conta esses números, a crescente importância dessa questão e a vulnerabilidade da América Latina e Caribe (ALC) em termos de cibersegurança, decidimos introduzir uma breve discussão sobre o tema para suscitar futuros estudos. Nosso principal interesse recai sobre o que constitui o cibercrime e a cibersegurança e sobre os meios de medir os custos do cibercrime, que provavelmente já ultrapassam os custos do crime e da violência “tradicionais” em muitos países ao redor do mundo.

9.1 O que é cibercrime? O que é cibersegurança?

De acordo com Anderson et al. (2013), existem três tipos de cibercrime. O primeiro abrange as formas tradicionais de crime, como fraude ou falsificação, cometidos por meio das redes de comunicações eletrônicas e sistemas de informação. O segundo é a publicação de conteúdos ilegais na mídia eletrônica. O terceiro engloba os crimes de natureza especificamente eletrônica, ou seja, ataques contra sistemas de informação, negação de serviço e hacking. As formas mais danosas de cibercrime são os ataques a instituições financeiras

e o roubo de informações de valor comercial. Esses roubos não estão limitados a economias avançadas; por exemplo, o caso do Banco Central de Bangladesh, que perdeu US\$ 18 milhões (como parte de uma operação destinada a roubar US\$ 1 bilhão) mostra que qualquer país pode ser uma vítima.

A história do cibercrime revela que os criminosos se aproveitaram da tecnologia rapidamente. Nos últimos 20 anos, os níveis de sofisticação e habilidade desses criminosos vêm crescendo. As gangues de cibercriminosos são altamente especializadas e organizadas. Algumas têm capacidades que rivalizam com as da maioria dos Estados. Outras estão ligadas ao crime organizado, e em alguns casos, a grupos terroristas. Suas atividades oferecem pouco risco e podem gerar retornos elevados.

O cibercrime prejudica a inovação ao desviar recursos para a segurança e criar um desincentivo ao investimento em função do roubo de ideias. Além disso, impõe um custo de oportunidade às empresas, pois elas são obrigadas a direcionar mais recursos para a segurança. O resultado é que a cibersegurança fraca desacelera o crescimento econômico. Se o custo do cibercrime for analisado como uma porcentagem da atividade econômica global na Internet, ele pode chegar a 15 % da receita online, número muito superior ao de qualquer outra atividade criminosa transnacional. Como as perdas e os custos do cibercrime costumam ser invisíveis, os países subestimam o risco e os danos.

Para se proteger contra o cibercrime, as empresas, governos e pessoas têm investido em cibersegurança. Segundo o Cyber Center of Excellence (2016), a demanda das empresas por produtos de cibersegurança cresceu 14,7 % entre 2011 e 2013, enquanto a demanda do consumidor aumentou em 10,7 %. Antes um problema que ocupava apenas os especialistas, o cibercrime hoje se tornou uma preocupação de política em geral.

No contexto das políticas, a cibersegurança representa as atividades e recursos coletivos que permitem aos cidadãos, empresas e governos alcançar seus objetivos em termos de computação de maneira segura, privada e confiável (Burt et al. 2014). Não se trata de uma questão tecnológica, não existe uma solução milagrosa que pode “consertar” a cibersegurança. Isso coloca o problema diretamente no campo da política. Em especial, o cibercrime impõe desafios para a for-

mulação de políticas porque sua forma mais prejudicial é transnacional (por exemplo, criminosos de um país cometem crimes em outro graças à conectividade mundial da Internet). Esses crimes transnacionais só podem ser enfrentados por meio da cooperação entre os governos.

9.2 Como medir os custos do cibercrime?

Em 2014, 91 % das empresas americanas passaram por algum tipo de incidente cibernético, o que representa uma média de 118.000 tentativas de ataques por dia (Merrill Lynch 2015). Muitos desses ataques são automatizados, o que permite aos cibercriminosos atacar muitas empresas diferentes ao mesmo tempo. Outros ataques visam a um alvo específico de alto valor. O cibercrime também está afetando a ALC. Entre 2011 e 2014, os governos da região relataram um aumento médio de pelo menos 8 % a 12 % no número de incidentes (Micro 2013), e esse número provavelmente foi subestimado.

Em vista desse aumento no número de crimes, alguns estudos vêm tentando desenvolver metodologias para estimar seus custos. Detica (2011), por exemplo, considera quatro categorias de custos, três delas diretas e uma indireta. A primeira é o custo de se antecipar ao cibercrime, o que engloba a obtenção de software antivírus, seguro e conformidade. A segunda categoria diz respeito aos custos decorrentes das consequências do cibercrime, como as perdas diretas e os custos indiretos, como a diminuição da competitividade devido ao comprometimento da propriedade intelectual. A terceira diz respeito aos custos da resposta ao cibercrime, como a indenização de vítimas e as multas pagas aos órgãos reguladores. Por último, a quarta categoria abrange os custos indiretos, como os danos à reputação da empresa, a perda de confiança nas transações virtuais por parte de pessoas e empresas, a queda das receitas do setor público e o crescimento da economia subterrânea.

Anderson et al. (2013) desenvolveram outra abordagem. Eles desagregaram os custos do cibercrime em: receita do crime, que é o equivalente monetário

da renda bruta de um crime; perdas diretas, que representam o equivalente monetário das perdas, danos ou outros prejuízos sofridos pela vítima como resultado de um cibercrime; perdas indiretas, definidas como o equivalente monetário das perdas e custos de oportunidade impostos à sociedade por um determinado cibercrime; custos de defesa, que são o equivalente monetário dos esforços de prevenção; e, por último, o custo para a sociedade, que é a soma das perdas diretas, perdas indiretas e custos de defesa.

Alguns estudos usaram diferentes metodologias para estimar os custos do cibercrime. Lewis e Baker (2013) estimam os custos das atividades cibernéticas dolosas nos Estados Unidos. Um estudo de 2014 dos mesmos autores mediu o custo mundial do cibercrime com base nos níveis informados de perdas e em estimativas do efeito sobre a renda nacional. As atividades cibernéticas dolosas abrangem a perda de propriedade intelectual e informações confidenciais das empresas, o que engloba o cibercrime, a perda de informações comerciais sensíveis, os custos de oportunidade, o custo adicional de proteção das redes, contratação de seguro e recuperação após ataques cibernéticos, e os danos à reputação da empresa atacada. Os autores constataram que isso custa anualmente entre 0,2 % e 0,8 % do PIB dos EUA e entre 0,5 % e 0,8 % do total da renda mundial.

O Ponemon Institute (2015) fez pesquisas com 252 empresas para chegar a uma medida do custo do cibercrime na Rússia, Estados Unidos, Japão, Reino Unido, Austrália, Alemanha e Brasil. O estudo estima que o cibercrime custa, em média, US\$ 7,7 milhões por ano para as empresas analisadas e indica que, entre 2014 e 2015, o custo desse tipo de crime aumentou entre 8 % e 29 % nesses países, com a exceção do Brasil, onde a pesquisa não foi aplicada em 2014. Detica (2011) estima o custo do cibercrime no Reino Unido em £ 27 bilhões por ano. O estudo destaca que uma parte significativa desse custo vem do roubo de propriedade intelectual de empresas do Reino Unido, estimado em £ 9,2 bilhões por ano. Além dos custos diretos, Acquisti et al. (2006) estimam que as violações de dados têm um impacto negativo e estatisticamente considerável sobre o valor de mercado de uma empresa no dia do anúncio da violação.

A falta de dados abrangentes constitui um importante obstáculo para que se possa estimar com

precisão o cibercrime. Muitos países não chegam nem a monitorar essa prática criminosa, e as empresas têm enormes incentivos para não informar perdas causadas por hackers. A melhoria da coleta de dados por parte dos órgãos econômicos e autoridades competentes poderia ajudar a acelerar e incentivar aperfeiçoamentos em termos de cibersegurança. Dito isso, as evidências disponíveis são suficientes para mostrar que o custo e o número de incidentes crescem constantemente.

9.3 O cibercrime na ALC: a região está preparada?

Os benefícios da conectividade são inegáveis, e os habitantes da América Latina e Caribe adotam essas novas tecnologias com entusiasmo. Isso se reflete no fato de que a região tem o quarto maior mercado móvel do mundo, metade da população usa a Internet e seus governos cada vez mais usam as mídias digitais para se comunicar e prestar serviços aos cidadãos. No entanto, a região está atrasada no que diz respeito à prevenção e mitigação dos riscos de atividades criminosas ou dolosas no ciberespaço, segundo indica o relatório mais abrangente sobre a cibersegurança no mundo, realizado pela OEA-BID (2016). Conforme sugerido por alguns cálculos, o cibercrime impõe à ALC um custo de cerca de US\$ 90 bilhões por ano, uma cifra considerável (Prandini e Maggiore 2011). A título de comparação, esses recursos permitiriam quadruplicar o número de pesquisadores científicos na região. Em todo o mundo, o custo do cibercrime chega a US\$ 575 bilhões por ano, o que representa 0,5 % do PIB mundial. Isso é aproximadamente quatro vezes o volume anual de doações para o desenvolvimento internacional (Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais e McAfee 2014).

Até onde sabemos, o estudo da OEA-BID (2016) é o primeiro a fazer uma descrição completa da cibersegurança na ALC. Faz um exame exaustivo da maturidade cibernética de 32 países da ALC por meio da análise de 49 indicadores divididos em cinco dimensões: 1) estratégia e política de segurança cibernética; 2) cibercultura e sociedade; 3) educação, formação e

habilidades em cibersegurança; 4) legislação e regulamentação; e 5) normas, organizações e tecnologias. Além disso, a análise divide esses indicadores em cinco níveis de maturidade: i) inicial; ii) formativo; iii) estabelecido; iv) estratégico; e v) dinâmico.

O estudo mostra que muitos países da região estão vulneráveis a ataques cibernéticos que poderiam ser devastadores. Os mecanismos de resposta a crises e informação ainda são incipientes na região, e a capacidade para abordar de forma proativa as ameaças cibernéticas é limitada, seja no nível nacional ou no multilateral. Especificamente, 80 % dos países não dispõem de uma estratégia de cibersegurança nem planos de proteção das infraestruturas cruciais. Apenas cinco dos 32 países pesquisados já contam com uma estratégia estabelecida (Colômbia, Jamaica, Panamá, Trinidad e Tobago e Uruguai), enquanto outros (como a Costa Rica, Dominica, Peru, Paraguai e Suriname) estão em vias de formular uma estratégia. Além disso, dois em cada três países não têm centros de comando nem controle da cibersegurança, e a grande maioria dos procuradores não tem a autoridade jurídica para abrir um processo em casos de cibercrime. Quase metade dos países da região não tem um mecanismo de resposta coordenada para incidentes dessa natureza. Mais especificamente, apenas 12 países têm equipes de resposta com funções definidas, mas com formação e equipamento limitados, e apenas quatro países da região superaram o nível intermediário de maturidade nessa área. Ademais, 56 % dos países ainda não identificaram claramente o que constitui os ativos de sua infraestrutura crucial, e 75 % não contam com um mecanismo para planejar e coordenar as respostas a um ataque a essa infraestrutura.

Uma área de especial importância a ser melhorada é a legislação. É necessário ter leis nacionais abrangentes porque a existência de leis fracas contra o cibercrime está correlacionada com o aumento desse tipo de crime. Embora essas leis possam levantar questões complexas em termos de privacidade e instauração de processos, já existem leis que servem de modelo e melhores práticas para orientar os esforços nacionais. De maneira análoga, a ratificação da Convenção de Budapeste sobre o Cibercrime, embora polêmica do ponto de vista político por causa da sua origem europeia, pode melhorar a cooperação internacional entre os órgãos responsáveis pela aplicação

e cumprimento da lei.

Por último, de modo geral a sociedade desconhece os riscos e vulnerabilidades associadas ao ciberespaço. Mais precisamente, os cidadãos de 90 % dos países não estão cientes dos perigos do ciberespaço em termos de segurança e privacidade, e apenas dois países (Colômbia e Uruguai) alcançaram um nível intermediário de maturidade nesse sentido. Parte do problema decorre da falta de infraestrutura educacional sobre cibersegurança, uma vez que, na maioria dos países (80 %) não existe uma política educacional nessa área. Apenas alguns poucos países da região contam com programas de pós-graduação em cibersegurança. Embora os programas de formação profissional sejam mais comuns, sua qualidade é variável e eles não produzem trabalhadores qualificados em número suficiente para atender a demanda. Além disso, sofrem com os problemas relacionados à disseminação de habilidades e infraestrutura para formação.

Em suma, o relatório da OEA-BID (2016) mostra que a região não está preparada para enfrentar as ameaças à cibersegurança e precisa urgentemente formular e executar políticas abrangentes nessa área. No entanto, sugere que a segurança e a resiliência cibernéticas passaram a ser questões prioritárias nas pautas de políticas públicas e programas sociais na ALC. Assim, embora nenhum país esteja pronto nesse campo, muitos estão começando a tomar medidas significativas para definir seus desafios específicos de cibersegurança em termos econômicos e comprometer recursos limitados para atingir seus objetivos. Ainda existem lacunas na preparação para a cibersegurança em toda a ALC, mas a região como um todo está avançando e fortalecendo seu compromisso de criar uma sociedade mais segura, resiliente e conectada.

9.4 Para melhorar a cibersegurança na ALC

A cibersegurança se tornou uma prioridade para os governos por causa das suas profundas implicações para a segurança pública e o crescimento econômico. À medida que as sociedades aumentam sua dependência das redes digitais e dispositivos informáticos

(mais da metade da população da ALC agora está online), a necessidade de melhorar a cibersegurança também aumentará.

É importante ter em mente que, embora o cibercrime custe bilhões de dólares, a Internet gera trilhões de dólares em benefícios econômicos. O ciberespaço continua a ser um importante meio para o crescimento e o desenvolvimento. A redução do cibercrime maximizaria o retorno sobre o investimento que os países têm feito na sua infraestrutura digital. Contudo, a linha de tendência do cibercrime não está apontando para a direção certa. Os custos estão aumentando, assim como o número de incidentes. O cibercrime é uma das maiores fontes em potencial de instabilidade no sistema financeiro mundial. Isso torna a cibersegurança essencial.

Não é impossível produzir melhorias, mesmo que a discussão sobre a cibersegurança às vezes esteja envolta por uma camada quase impenetrável de terminologia tecnológica e obscura. É possível identificar as mudanças políticas e organizacionais que os países precisam fazer para melhorar a cibersegurança.

O primeiro passo é que os países formulem uma estratégia nacional para definir metas e responsabilidades quanto à cibersegurança. A formulação e execução dessa estratégia deve ser coordenada pelo gabinete do presidente ou primeiro-ministro, pois o apoio político de alto nível é essencial para seu êxito. Alguns setores empresariais, como energia elétrica, telecomunicações e finanças, merecem atenção especial, e os ministérios responsáveis por eles devem elaborar políticas e normas para melhorar a cibersegurança. Além disso, devem estabelecer vínculos com a indústria e rever as regras que regem a privacidade, proteção de dados e segurança das infraestruturas. Todos os países, até mesmo os maiores, têm pela frente o problema de criar uma força de trabalho adequada para cuidar da cibersegurança, mas, no mínimo, os países precisarão de uma equipe nacional de resposta a emergências informáticas e de investigadores de polícia especializados em cibercrimes. Na América Latina e Caribe, as iniciativas nacionais podem aproveitar as fortes relações de cooperação entre os países vizinhos e as organizações regionais. Isso é especialmente importante com respeito ao cibercrime, pois uma abordagem regional pode ser a melhor chance de reduzir o risco e aumentar a segurança pública.

Talvez a melhor maneira de pensar a cibersegurança seja que as políticas e práticas necessárias para melhorá-la são, na verdade, parte de um esforço maior para ampliar as oportunidades econômicas digitais. As economias que estão conectadas à Internet e a usam para os negócios, a educação e o governo experimentam um crescimento acelerado. O cibercrime é o inverso dessas oportunidades, uma vez que os criminosos e hackers maximizaram o retorno gerado pela sua conectividade. As empresas e governos precisam estar na vanguarda, à frente dos criminosos, para que os países da ALC (e do resto do mundo) avancem, não apenas em termos de cibersegurança, mas também em matéria de crescimento e desenvolvimento.

10 Homicídio e crime organizado na América Latina e no Caribe

Ted Leggett, Laura Jaitman e José Antonio Mejía Guerra

Capítulos anteriores deste relatório analisaram os custos do crime na América Latina e no Caribe (ALC). Como mostrou o capítulo 2, por exemplo, a criminalidade custa à região 3,5 % do PIB, o que constitui um obstáculo real ao desenvolvimento sustentável. A relação entre crime e desenvolvimento é complexa, com diferentes formas de crime afetando a economia de maneiras distintas. Uma das formas mais impactantes de crime é o homicídio, e a ALC tem o mais alto nível registrado de homicídios no mundo.

É comum atribuir ao tráfico de drogas a alta taxa regional de homicídios, mas análises anteriores indicam que a situação é mais complicada do que isso (ver, por exemplo, UNODC 2012). Algumas das áreas com a mais alta taxa de homicídios têm relativamente pouco narcotráfico, e aquelas pelas quais passa um alto volume de drogas não necessariamente têm as mais altas taxas de homicídio. Parece se confirmar que grupos organizados de criminosos, que incluem grupos de traficantes de drogas mas não se limitam a eles, desempenham um papel em muitos países da ALC, embora a natureza desses grupos varie entre os países e dentro dos países ao longo do tempo.

Este capítulo analisa as diferentes formas de crime organizado e seu papel nos problemas nacionais de homicídio mediante três estudos de caso de país: El Salvador, Honduras e Jamaica. Esta análise dá uma noção da diversidade de questões que alimentam a violência e sugere que as medidas de prevenção terão que levar em conta essa diversidade.

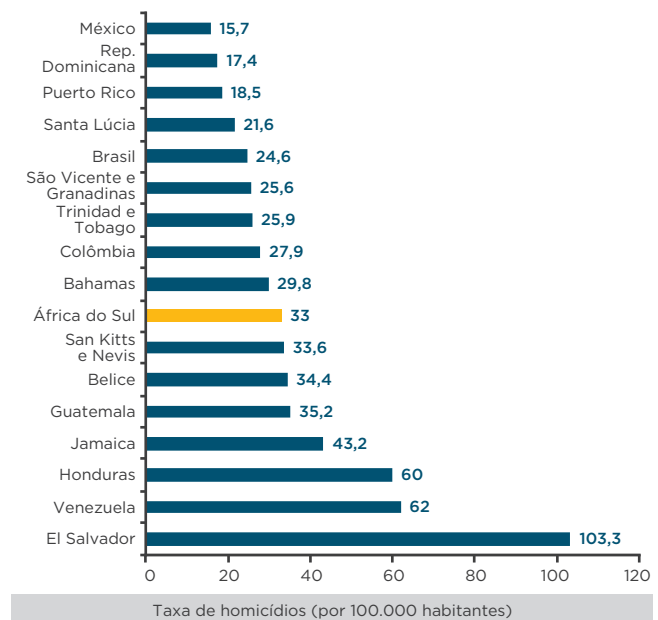
Ao contrário do resto do mundo, onde as taxas de violência criminosas têm se mostrado estáveis ou estão em declínio, muitos países da ALC têm visto taxas crescentes de homicídios desde o fim da Guerra Fria. A região está sujeita a escaladas súbitas de violência, com a taxa de homicídios saindo de controle, fenômeno que raramente se vê em outros lugares. A alta taxa de homicídios não se limita a uma só sub-região, mas é encontrada na América Central, América do Sul e nas ilhas do Caribe.

Essas taxas inusitadas de violência impõem uma

gama de custos aos países afetados, entre eles a perda de anos de vida produtivos, a ruptura das famílias, a perda de capital social, o solapamento da confiança pública, a dissuasão do investimento, fuga de capitais, fuga de talentos, o deslocamento interno e uma perda geral de confiança na democracia. Todos esses efeitos podem ser vistos, em maior ou menor grau, por toda a ALC. Alguns desses custos foram quantificados em outros capítulos deste volume.

As razões dessa violência continuam obscuras. A região é diversa, com níveis elevados de homicídio em países com nível de desenvolvimento humano alto, médio ou baixo. Alguns países da ALC têm economias de serviços, enquanto a economia de outros é impulsionada pela extração de matérias-primas, agricultura ou manufatura. A região da ALC contém tanto países com populações muito grandes como muito pequenas. Um dos poucos denominadores comuns entre os vários países da região é o problema dos homicídios.

Figura 10.1. Países com a mais alta taxa registrada de homicídios no mundo, 2015 ou ano disponível mais recente



Fonte: Base de dados de homicídios do UNODC.

Observação: Este gráfico inclui apenas dados registrados do sistema de justiça penal; dados de saúde pública não estão incluídos.

10.1 Uma tipologia dos grupos de crime organizado

As organizações criminosas podem ser classificadas em dois tipos, cada um com diferentes implicações para os homicídios: grupos territoriais e grupos traficantes.⁵⁵

Os grupos territoriais se concentram em manter controle sobre uma certa área geográfica. Alguns desses grupos reivindicam politicamente o território e se opõem abertamente ao Estado. Outros simplesmente exploram a fraqueza do Estado para exercer controle de facto. As gangues de rua são um subconjunto especial do crime territorial organizado com características próprias.

Os grupos territoriais muitas vezes agem como um Estado substituto em áreas negligenciadas pelo govern.⁵⁶ O primeiro passo consiste geralmente em monopolizar a violência, oferecendo segurança às partes que cooperam. Como o Estado, cobram impostos a todas as empresas, legais e ilegais, nas áreas que controlam. Pode haver uma proliferação de atividades ilegais, já que as autoridades autoproclamadas não estão preocupadas com as leis nacionais. Quando estão profundamente arraigadas, podem oferecer muitos dos serviços normalmente proporcionados pelo Estado, como segurança, cumprimento de contratos, reformas, bem-estar, emprego, crédito e atividades culturais (UNODC 2010).

Para controlar o território, esses grupos precisam ser violentos e infames. Todos os membros da comunidade precisam saber quem é o chefe e têm que se submeter à sua autoridade. Como um exército de ocupação, esses grupos em geral têm uma estrutura hierárquica rígida, com penalidades severas por insubordinação ou deserção. O desrespeito é enfrentado com violência, mesmo que a violência signifique perder dinheiro. O poder vem em primeiro lugar e a renda deriva desse poder. Os grupos territoriais são insulados, obcecados por assuntos internos e, portanto, em geral têm pouca disponibilidade para o comércio transnacional.

(55) Essa tipologia é explorada mais a fundo em UNODC (2010) e aplicada à região em UNODC (2012).

(56) A ideia do Estado como uma forma de crime organizado foi pela primeira vez explorada por Charles Tilly in Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985).

As gangues de rua são um tipo especial de grupo territorial do crime organizado, altamente influenciado pela estrutura da habitação urbana.⁵⁷ Tipicamente, os jovens marginalizados de um determinado bairro formam uma espécie de família substituta que gira em torno da proteção mútua e da rivalidade com outros grupos similares. A importância da atividade econômica, principalmente extorsão e tráfico de drogas nas ruas, varia com as circunstâncias locais, mas é sempre secundária à ética da dominação territorial e à busca do respeito. Como grupo territorial, muito poucas gangues de rua conseguem organizar o tráfico de contrabando internacional de qualquer volume, mesmo quando localizadas próximo dos cruzamentos de fronteiras. Embora estejam geralmente associadas aos jovens, em alguns países a participação em gangues não termina quando os participantes chegam à maioridade, e muitas gangues da ALC são lideradas por homens de 30 ou 40 anos (Arana 2005).

Grupos traficantes, ao contrário, têm incentivos poderosos para evitar a notoriedade e a violência. Concentram-se na arbitragem do contrabando internacional e são motivados exclusivamente pelo lucro. Como qualquer conjunto de atores em uma cadeia de comércio, são “grupos” apenas no sentido mais vago da palavra — os órgãos policiais costumam se referir a eles como “redes”—, porque qualquer elo pode ser substituído desde que as fontes de oferta e a demanda permaneçam intactas. Dada a sua natureza transnacional flexível, os grupos traficantes são muitas vezes difíceis de combater ou mesmo compreender pelos órgãos policiais locais.

Frequentemente existe interação entre esses dois tipos de grupos. Ao trasladar contrabando ao seu destino final, por exemplo, é muitas vezes altamente vantajoso para os traficantes passar por áreas fora do controle do Estado. Em troca de uma taxa, os grupos territoriais assegurarão a passagem sem dificuldade e a segurança tanto das forças governamentais quanto dos grupos rivais. O relacionamento pode se tornar tão próximo que fica difícil distinguir os grupos territoriais dos grupos traficantes, mas as diferenças de foco e orientação significam que essas duas funções distintas raramente estão integradas em uma única organização.

(57) Para uma descrição de como isso funciona, ver Leggett (2004).

Alguns desses grupos territoriais de crime organizado conseguiram capitalizar o fluxo de cocaína entre os Andes e os Estados Unidos. Como analisado a seguir, os fluxos de drogas não geram necessariamente violência, a não ser que mudanças nesses fluxos alterem o equilíbrio de poder entre grupos territoriais. Os grupos traficantes em si raramente são violentos, porque a violência não é boa para os negócios. Os traficantes, porém, pagam impostos aos grupos territoriais para operar nas áreas que controlam e assim contribuem para o conflito.

10.1.1 Estudo de caso: as *maras* e El Salvador

Poucos lugares têm visto tanta violência nas últimas décadas quanto o Triângulo Norte da América Central. A Guatemala suportou 36 anos de uma guerra civil que deixou 200.000 mortos e desaparecidos antes que terminasse em 1996 (Chamarbagwala e Morán 2011). A guerra civil de El Salvador deixou 80.000 mortos e desaparecidos entre 1979 e 1992, uma cifra proporcionalmente equivalente (Seligson e McElhinny 1996). Além da contagem de mortos, a brutalidade disposta nessas guerras foi extrema, com atos de grande crueldade perpetrados contra as populações

civis. Vinte anos mais tarde, as reverberações dessas guerras, com a continuação da violência, ainda se fazem sentir na região.

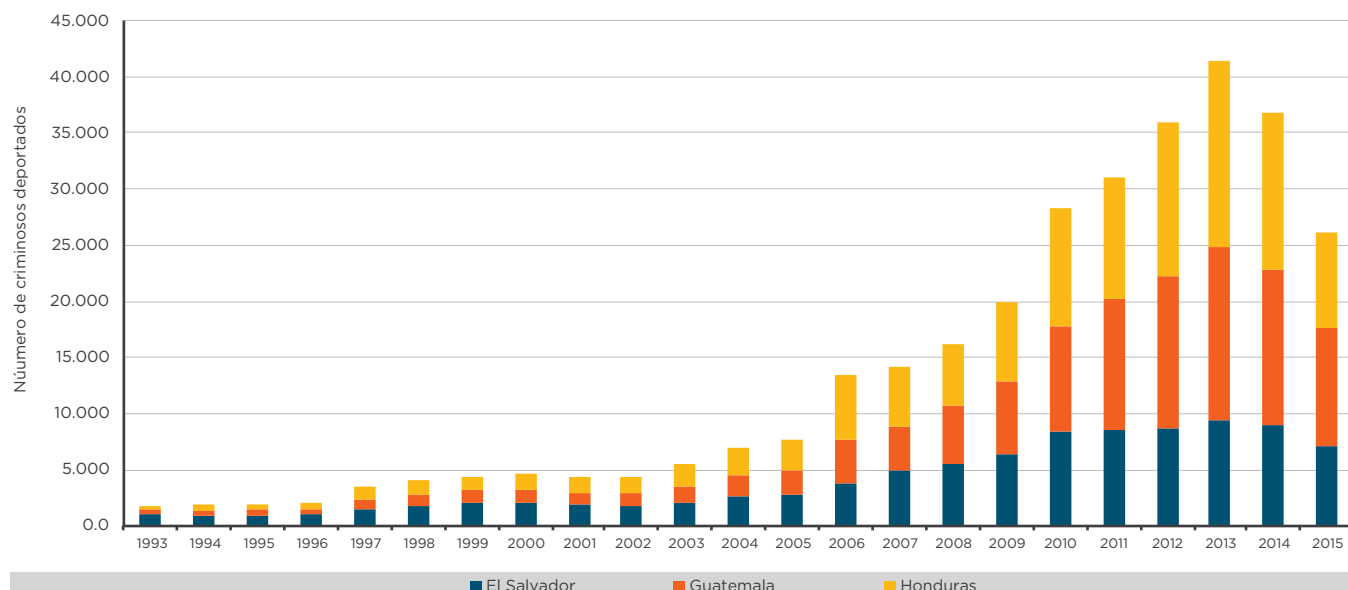
A Nicarágua também sofreu uma guerra civil de 28 anos durante o mesmo período, mas parece ter tido menos problemas com a violência subsequente do crime. Embora a taxa de homicídios seja alta no país (11,5 por 100.000 em 2012),⁵⁸ ela tem se mantido razoavelmente estável e é uma fração do que se vê no Triângulo Norte. A paz relativa parece ser atribuível a pelo menos dois fatores importantes: muito menor violência de gangues e um papel diferente no fluxo da cocaína.

A Nicarágua há muito tem gangues de rua, mas esses grupos são muito menos violentos do que os do norte, que se consolidaram em dois principais campos opostos. Esses dois campos foram importados para o Triângulo Norte quando os que tinham emigrado para os Estados Unidos foram deportados de volta a seus países de origem. Em contraste com salvadorenhos, guatemaltecos e hondurenhos, um número muito menor de nicaraguenses foi deportado dos Estados Unidos por delitos criminosos.⁵⁹

(58) Base de dados de homicídios do UNODC.

(59) Departamento de Segurança Interna dos EUA (United States Department of Homeland Security) (2015).

Figura 10.2. Número de criminosos deportados dos EUA, por país



Fonte: Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos.

Além disso, os padrões da migração nicaraguense foram muito diferentes historicamente daqueles dos seus vizinhos do norte. O fluxo de emigrantes nicaraguenses para os Estados Unidos, por exemplo, foi sempre muito menor (em 2013, menos de 10 % dos emigrantes do Triângulo Norte) e os que estavam presentes naquele país tendiam a ter imigrado legalmente,⁶⁰ com uma proporção mais baixa de pessoas que viviam na pobreza antes de emigrar.⁶¹

A situação em El Salvador é muito diferente. A *mara* Salvatrucha (MS-13) foi fundada em 1980 por emigrantes salvadorenhos em Los Angeles e logo desenvolveu uma rivalidade com a gangue de rua multiétnica 18th Street (M-18), que também recrutava membros na comunidade salvadorenha. Em 1996, a Lei de Reforma da Imigração Ilegal e Responsabilidade do Imigrante dos EUA aumentou consideravelmente o alcance dos crimes que poderiam resultar em deportação, e os ataques do 11 de setembro de 2001 aumentaram ainda mais o fluxo. Entre 2006 e 2014, quase 240.000 condenados foram deportados dos Estados Unidos para o Triângulo Norte, com mais de 40.000 somente em 2013. Entre 1993 e 2015, os Estados Unidos deportaram cerca de 95.000 condenados para El Salvador, número equivalente a 1,5 % da população salvadorenha e quase três vezes a população carcerária atual do país (Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos 2015). Muitos desses deportados enfrentavam acusações relativamente menores nos Estados Unidos, mas alguns eram membros de gangues.

Embora a natureza precisa da interação permanente obscura, é evidente que tanto a MS-13 quanto a M-18 se tornaram grupos “guarda-chuva”, abrigando *bandillas* (gangues) locais em dois campos opostos. As tentativas de combater a crescente atividade das gangues por meio do enfoque *mano dura* (pulso de ferro) levaram a um nível alto de encarceramento de seus membros. Ao contrário de seu propósito, porém, isso pode ter facilitado a polarização das gangues. Como

(60) Com exceção do México, El Salvador, Guatemala e Honduras são os três países com o maior número de imigrantes ilegais nos Estados Unidos. Em 2012, por exemplo, mais de metade da população salvadorenha nos Estados Unidos (690.000 de 1,2 milhão) era de indocumentados, assim como três quartos dos imigrantes hondurenhos (360.000 de 491.000). Para mais detalhes, ver Baker e Rytina (2014).

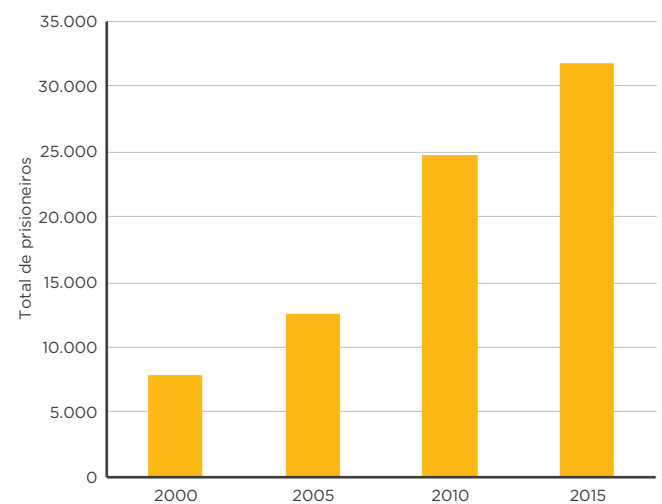
(61) Somente 17 %, em comparação com 30 % de Honduras, por exemplo. Ver Batalova e Stoney (2013).

se viu no sistema correccional da Califórnia e em outros lugares, ao serem encarcerados, os membros das gangues de rua frequentemente se integravam a grupos de presos opostos, e essas superestruturas eram exportadas de volta para as ruas quando os membros eram soltos. De fato, o “13” em MS-13 é uma referência à filiação com a superestrutura dos “*Sureños*”, que por sua vez é uma aliança baseada ao redor da gangue da máfia mexicana dentro da prisão (Skarbek 2011).

A importância da superestrutura das gangues é muitas vezes exagerada, especialmente quando vista internacionalmente. As gangues alinhadas na prisão podem continuar a ser inimigas nas ruas, e o grau de cooperação nas ruas dependerá das circunstâncias locais. Como qualquer arranjo de franquia, as alianças de superestrutura são muitas vezes não mais do que marcas, e não necessariamente têm a conotação de uma estrutura de comando ou de um fundo de recursos comuns. Com uma liderança forte, porém, as filiais locais podem se tornar realmente integradas, coordenando operações ao longo de períodos prolongados de tempo.

O alcance dessa integração difere entre os países do Triângulo Norte, mas claramente foi maior em El Salvador. Originalmente, a MS-13 era exclusivamente salvadorenha, e muitos dos deportados da M-18 foram mandados de volta a El Salvador. Estima-se que os

Figura 10.3. Número de prisioneiros em El Salvador



Fonte: Walmsley (2015).

70.000 membros ativos de gangues atualmente em El Salvador apoiem uma rede muito mais ampla de filiados e dependentes, representando uma parcela significativa dos 6 milhões de habitantes do país. Segundo a Pesquisa de Opinião da América Latina de 2014 (Zechmeister 2014), El Salvador figurava entre os países da ALC com a proporção mais alta de pessoas que tinham sido vítimas de extorsão (23 %) e sentiam que as gangues eram um problema em seu bairro (43 %).

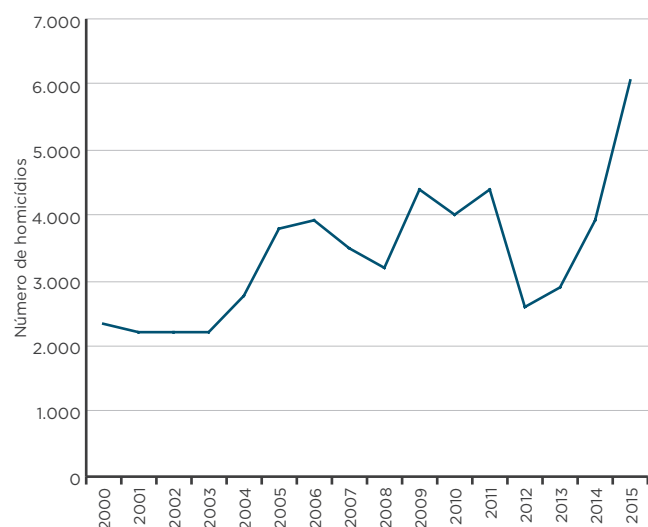
O encarceramento em massa é também mais evidente em El Salvador, que tem uma das taxas de encarceramento mais altas do mundo: 492 detentos por 100.000 habitantes em 2015. Entre 2000 e 2015, o número de prisioneiros no país quadruplicou, em grande parte devido às medidas contra as gangues. Durante esse mesmo período, o número anual de homicídios triplicou (para mais detalhes, ver o capítulo 6 sobre o Triângulo Norte).

Como consequência, El Salvador é o país em que a violência está mais atrelada ao conflito das *maras*. Segundo o UNODC (2014), dos 3.921 homicídios registrados em 2014, a polícia acredita que 1.473 se deviam

à violência das *maras* (38 %). A predominância de mortes relacionadas às gangues na taxa nacional de homicídios se reflete na maneira em que as tréguas entre as lideranças das *maras* nas prisões podem afetar os índices de violência em todo o país. Por exemplo, em março de 2012, a liderança das gangues na prisão concordou com uma trégua e o nível de homicídios caiu 40 % no ano seguinte. A trégua se desfez em 2014, e em 2015 o nível de homicídios atingiu números recordes.

Uma outra razão pela qual as mortes relacionadas a gangues dominam as estatísticas nacionais de homicídios em El Salvador é o número relativamente pequeno de mortes cometido por grupos de traficantes de drogas no país. A maior parte da cocaína que passa pelo Triângulo Norte procede de Honduras até a Guatemala, passando inteiramente ao largo de El Salvador (UNODC 2012). Como resultado, os preços da cocaína são em geral mais altos em El Salvador do que mais ao norte na Guatemala. A prevalência anual de uso da cocaína parece ser mais baixa, e uma parcela menor de salvadorenhos reporta vendas de drogas na rua em seus bairros do que na maior parte dos países da ALC (LAPOP 2014). Assim, mudanças nas relações entre as gangues podem explicar grande parte da variação na taxa de homicídios em El Salvador, enquanto, ao contrário de Honduras, mudanças no fluxo do narcotráfico tiveram pouco efeito.

Figura 10.4. Número de homicídios em El Salvador



Fonte: Base de dados de homicídios do UNODC. Os dados de 2015 são da Polícia Nacional por intermédio do Portal de Transparência do governo de El Salvador: <http://www.transparencia.og.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-40/7065/HOMICIDIOS%20A%C3%91O%202015.pdf>

10.1.2 Estudo de caso: violência em Honduras

Em contraste com El Salvador, as gangues na vizinha Honduras não estão tão bem integradas e não contribuem tanto para o problema nacional da violência. Havia perto de 7.000 membros de *maras* em Honduras em 2015,⁶² um décimo do que havia em El Salvador. Apenas 22 % dos entrevistados em 2014 disseram sentir que as gangues eram um problema em seu bairro, nível comparável ao dos Estados Unidos e metade do de El Salvador (LAPOP 2014). Em 2015, uma análise dos homicídios em Honduras constatou que apenas 5 % estavam conectados a atividades de *maras*.⁶³

(62) Departamento de Estado dos EUA (2015).

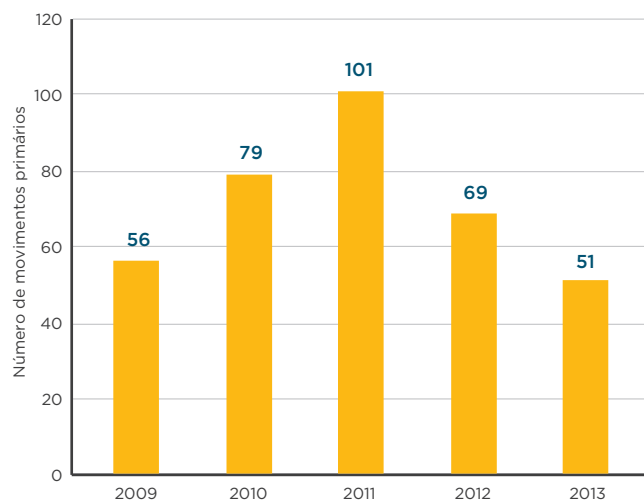
(63) Observatório da violência de Honduras (2015).

Com base em uma análise de dados do narcotráfico, a quantidade de cocaína que passa por Honduras aumentou drasticamente depois de 2000 e novamente depois de 2006, devido a uma escalada da aplicação da lei de drogas no México, que reduziu os envios diretos a esse país. Depois de anos de instabilidade política, o fluxo em geral parece ter alcançado o ápice em 2011, quando as autoridades hondurenhas confiscaram 13 toneladas de cocaína, e diminuiu nos anos subsequentes. Embora os confiscos tenham aumentado em 2014, a análise dos movimentos da cocaína sugere que o volume que transita por Honduras continua a diminuir.⁶⁴

Embora a taxa de homicídios em Honduras há muito tempo tenha sido alta, a última onda de violência começou por volta de 2006, quando uma parcela maior da cocaína passou a transitar pelo país. A violência foi vista primeiro nas províncias adjacentes

(64) O International Narcotics Control Strategy Report de 2015 dos EUA afirma: “Em 2014, o governo dos EUA estimou que 60 % dos voos que contrabandeavam cocaína saindo da América do Sul pousavam primeiro em Honduras — um declínio dos 75 % desses voos em 2013”. A edição de 2016 declara: “Segundo as estimativas dos EUA, o volume de cocaína que transitou de Honduras para os Estados Unidos ao longo deste período [2015] diminuiu em 40 % em relação a 2014”.

Figura 10.5 Número de envios aéreos não comerciais de cocaína para a zona de trânsito dos EUA que aterrissou primeiro em Honduras



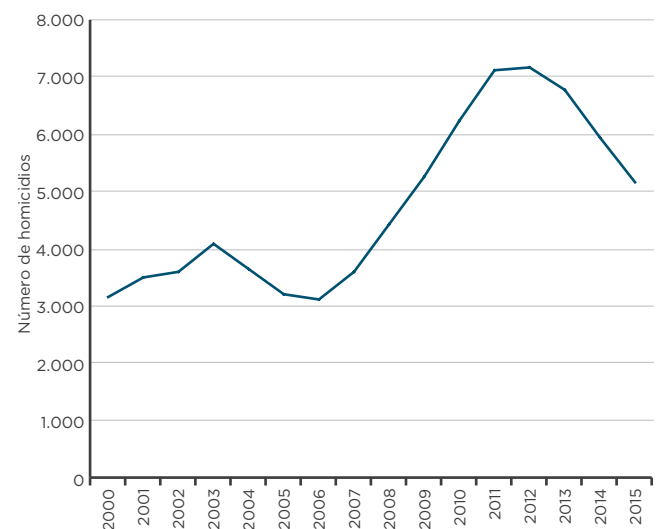
Fonte: Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas dos EUA (U.S. Office of National Drug Control Policy) (2015).

à fronteira com a Guatemala, onde grupos subnacionais poderosos há muito controlavam o comércio ilícito transfronteiriço. O fluxo de cocaína aumentou a competição entre esses grupos, rompendo o equilíbrio de poder e inflamando a violência. A competição se tornou mais intensa com a formação de coalizões dos grupos fronteiriços locais com as duas principais alianças de narcotráfico do México: os Zetas e o Cartel de Sinaloa (UNODC 2012).

As províncias fronteiriças continuam a ser áreas de conflito até hoje, mas ao redor de 2007 o epicentro da violência tinha começado a se transferir para a costa, onde o grosso da cocaína estava chegando. Por volta de 2008, uma província litorânea, Atlántida, registrava uma taxa de homicídios de mais de 100 por 100.000 habitantes, ou seja, um décimo de 1 % de toda a população era assassinada por ano. Mais de dois terços das mortes cujo motivo era conhecido eram atribuídos ao sicariato, ou assassinatos do crime organizado, em comparação com menos de 1 % atribuído às maras.⁶⁵ Depois da crise política de 2009, o fluxo de

(65) Ver os relatórios anuais pertinentes do Observatório da Violência do Instituto Universitário de Democracia, Paz e Segurança da Universidade Nacional de Honduras.

Figura 10.6. Número de homicídios em Honduras



Fonte: Base de dados de homicídios do UNODC.

cocaína da Venezuela para a República Dominicana se deslocou fortemente para Honduras, e o departamento de Cortés tornou-se o mais violento do país. Cortés abriga a segunda maior cidade de Honduras, San Pedro Sula, faz fronteira com a Guatemala e conta com uma faixa litorânea. A maior parte da cocaína que transita pelo país entra pelo mar. Em 2009, a taxa de homicídios em San Pedro Sula foi de 137,5 por 100.000 habitantes, sendo que a parcela atribuída ao crime organizado era ainda de dois terços das mortes. Em 2010, o departamento de Atlántida (132 mortes por 100.000 habitantes), e especialmente a capital, La Ceiba (158), voltou a assumir a liderança da taxa de homicídios. Os dois departamentos continuam a competir pela maior taxa de homicídios do país.

À medida que o tráfico de cocaína começou a diminuir depois de 2011, o mesmo ocorreu com os homicídios, e uma parcela menor das mortes foi atribuída ao crime organizado. Em 2014, as disputas interpessoais substituíram as execuções do crime organizado como a causa número um dos homicídios em Honduras. Os homicídios interpessoais também aumentaram em termos absolutos, sugerindo que a violência que antes era instrumental passou a ser agora mais generalizada. Embora ainda representem uma parcela rela-

Figura 10.7. Crime organizado versus violência interpessoal como causa dos homicídios em Honduras



Fonte: Observatório da Violência de Honduras.

tivamente pequena dos homicídios, as mortes relacionadas com as maras também começaram a aumentar nesse período.

10.1.3 Estudo de caso: violência política na Jamaica

O estudo de caso final é a Jamaica, onde a violência estava originalmente arraigada no processo político. No contexto de uma rápida urbanização, os dois principais partidos políticos inspiraram lealdade ao assegurar para seus seguidores o acesso preferencial a moradia. Isso levou à criação de comunidades “aquarteladas”, em que vários quarteirões eram controlados exclusivamente por membros de um ou outro partido político. Na época de eleições, essas comunidades rivais iam à guerra, porque a vitória significava acesso contínuo ao clientelismo. Nesse processo, os chamados “chefes da área”, como eram conhecidos os intermediários, asseguravam apoio a seus mestres políticos e serviam como condutores para a redistribuição dos espólios (Charles 2002).

Esse conflito culminou na campanha para as eleições de 1980, quando os grupos rivais foram supostamente armados por seus patrocinadores (figura 10.8). A taxa de homicídios alcançou seu ponto máximo. Muitos dos sicários do partido perdedor emigraram para a área de Nova York, onde chegaram bem a tempo para o surto do crack, no qual investiram pesadamente. Mantiveram, porém, as conexões com suas comunidades de origem, enviando remessas para tudo, desde educação até concursos de beleza. Durante esse período, uma parcela significativa da cocaína que entrava nos Estados Unidos passava pela Jamaica, e a taxa de homicídios permanecia relativamente baixa (UNODC 2012).

À medida que o fluxo de cocaína foi se deslocando para a América Central, os criminosos da Jamaica perderam uma importante fonte de renda. Havia muita concorrência entre atiradores experientes pelas oportunidades restantes. Muitos passaram do narcotráfico para a extorsão de comerciantes locais, e as taxas de violência aumentaram. O declínio da influência dos “chefes da área” alimentou a proliferação de “chefes dos bairros”, cujas rivalidades frequentemente terminavam em tiroteio. À medida que o crime se tornava

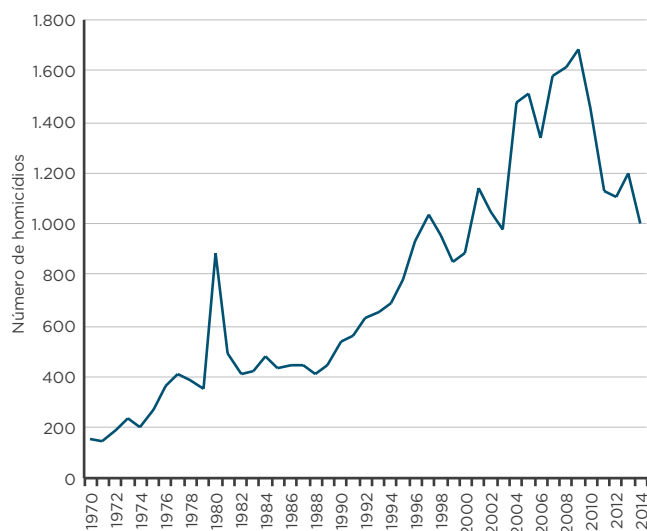
menos organizado, ficava mais violento.

Já foi sugerido que a situação na Jamaica, como na América Central, pode ter sido influenciada pela política dos Estados Unidos de deportação de criminosos condenados. Um estudo que examinou em detalhe o perfil desses deportados, porém, constatou que isso é muito pouco provável. Muitos foram deportados por pequenos delitos em uma idade em que dificilmente voltariam a reincidir. Estudos da Caricom concluíram que os deportados não são mais propensos ao crime do que os locais (Banco Mundial e UNODC 2007).

A violência chegou ao ápice em 2010, ano em que o chefe de uma das mais notórias comunidades “aquarteladas” foi extraditado para os Estados Unidos para responder a acusações de tráfico de cocaína, provocando muitos distúrbios entre a comunidade que o apoiava.⁶⁶ O declínio pós-2010 tem sido intenso e sustentado, embora ainda ocorram conflitos entre grupos criminosos à procura de novas fontes de renda. Mais recentemente, a concorrência tem sido em relação às “listas de prospecção” para os criminosos que participam de “fraudes nigerianas” (Fiscalização Alfandegá-

(66) Ver o Report of the West Kingston Commission of Enquiry (o Relatório Tivoli): <http://go-jamaica.com/TivoliReport/index.html>

Figura 10.8. Número de homicídios na Jamaica



Fonte: Base de dados de homicídios do UNODC.

ria e de Imigração dos EUA [Immigration and Customs Enforcement] 2010). No entanto, os criminosos organizados, inclusive aqueles das antigas “possessões”, continuam a ser os principais impulsores da violência.

10.2 Para a paz na região

Os estudos de caso acima ilustram as muitas formas em que os grupos de crime organizado podem afetar a taxa de homicídios. Mesmo no Triângulo Norte da América Central, onde a violência é muitas vezes discutida no nível sub-regional, as diferenças nacionais são gritantes. É provável que as motivações sub-nacionais sejam igualmente diversas. Tudo isso serve para enfatizar o fato de que a violência na América Latina e no Caribe não é monolítica e que as intervenções de política precisam ser adaptadas às circunstâncias locais.

Em todos os casos descritos neste capítulo, porém, grupos territoriais de crime organizado de um tipo ou de outro parecem ser uma parte significativa do problema. Este capítulo argumenta que a proliferação desses grupos é principalmente uma questão de governança, na medida em que eles emergem em áreas em que o controle do Estado é fraco. Claramente, a solução desse problema é que o Estado reafirme sua autoridade sobre todo o seu território, o que significa tanto adquirir o monopólio da violência como proporcionar acesso a toda a gama de serviços públicos em áreas de conflito. Isso eliminará a necessidade de órgãos de controle extragovernamentais.

Até que se confronte a violência, ela continuará a solapar o desenvolvimento e o progresso na região. As pesquisas mostram que muitos cidadãos estão dispostos a trocar seus direitos civis pela segurança, e alguns até começam a duvidar que a democracia seja a melhor forma de governo para seus países (LAPOP 2014). Restaurar a confiança na sociedade, na economia e na governança na região exigirá primeiro assegurar que a população da América Latina e do Caribe se sinta segura em sua casa.

Referências da parte III

- Acquisti, A., A. Friedman e R. Telang. 2006. Is There a Cost to Privacy Breaches? An Event Study. ICIS 2006 Proceedings 94.
- Agüero, J., 2013. Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence Against Women in Latin America and the Caribbean. Não publicado.
- Aizer, A. 2010. The Gender Wage Gap and Domestic Violence. *American Economic Review* 100(4): 1847-59.
- Aizer, A. 2011. Poverty, Violence, and Health: The Impact of Domestic Violence during Pregnancy on Newborn Health. *Journal of Human Resources* 46(3): 518-38.
- Anderson, R., C. Barton, R. Böhme, R. Clayton, M. J. Van Eeten, M. Levi e S. Savage. 2013. Measuring the Cost of Cybercrime. In *The Economics of Information Security and Privacy*, R. Böhme (ed.). Springer Berlin Heidelberg.
- Angarita, N. R. 2014. Aproximación constitucional de la protección de datos personales en Latinoamérica. Universidad de los Andes. Disponível em: https://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/7_-Nelson-Remolina.pdf
- Arana, A. 2005. How the Street Gangs Took Central America. *Foreign Affairs*. 84(3): 98-110.
- Baker, B. e N. Rytina. 2014. Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012. Departamento de Segurança Interna, Washington, DC. Disponível em: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf
- Banco Mundial e UNODC. 2007. Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Relatório 37820. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf
- Batalova, J. e S. Stoney. 2013. Central American Immigrants in the United States. Migration Policy Institute, março 18. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-1>
- Bowlus, A.J., and S. Seitz. 2006. Domestic Violence, Employment, and Divorce. *International Economic Review* 47(4): 1113-1149.
- Burt, D., P. Nicholas, K. Sullivan e T. Scoles, 2014. The Cybersecurity Risk Paradox. Microsoft Security Intelligence Report Special Edition.
- Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (Center for Strategic and International Studies) e McAfee (2014). Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime. Disponível em: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime2.pdf>
- Cerqueira, D. e S. C. Coelho. 2014. Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar). Nota técnica, nº 11. Brasília: IPEA.
- Cerqueira, D., M. V. M. Matos, A. P. A. Martins e J. Pinto Junior. 2015. Avaliando a efetividade da lei Maria da Penha. Não publicado.
- Chamraborty, R. e H. E. Morán. 2011. The Human Capital Consequences of Civil War: Evidence from Guatemala. *Journal of Development Economics* 94(1): 41-61.
- Charles, C. 2002. Garrison Communities as Counter Societies: The Case of the 1998 Zeeks' Riot in Jamaica. University of the West Indies IDEAZ 1(1): 29-43.
- Cyber Center of Excellence. 2016. San Diego's Cybersecurity Industry. Disponível em: <https://sdc-coe.org/wp-content/uploads/2015/01/CCOE-EIS-2016-.pdf>
- Departamento de Estado dos EUA. 2015. International Narcotics Control Strategy Report 2015. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, DC.
- _____. 2016. International Narcotics Control Strategy Report 2016. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, DC.
- Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (U.S. Department of Homeland Security). Vários anos. Yearbook of Immigration Statistics. Washington, DC.

- Detica e Office of Cyber Security and Information Assurance in the Cabinet Office. 2011. The Cost of Cybercrime. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60943/the-cost-of-cyber-crime-full-report.pdf
- Escritório da Política Nacional de Controle de Drogas (Office of National Drug Control Policy). 2015. Cocaine Smuggling in 2013. Escritório Executivo da Presidência. Washington, DC.
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). 2010. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Publicação das Nações Unidas.
- _____. 2012. Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment. Publicação das Nações Unidas.
- Escritório de Segurança Diplomática do Departamento de Estado dos EUA. 2015. Honduras 2015 Crime and Safety Report. Disponível em: <https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=17494>
- Fearon, J. e A. Hoeffler. 2014. Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda. Conflict and Violence Assessment Paper, Copenhagen Consensus Center.
- Fiscalização Alfandegária e de Imigração dos EUA (U.S. Immigration and Customs Enforcement). 2010. ICE Targets Jamaica-Based Telemarketing Scams. *Cornerstone Report* 7(1).
- Galiani, S. e L. Jaitman, 2016. El transporte público desde una perspectiva de género: percepción de inseguridad y victimización en Asunción y Lima. IDB-TN-1124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- García-Moreno, C. 2013. Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence. Organização Mundial da Saúde.
- Hidrobo, M. e L. Fernald. 2013. Cash Transfers and Domestic Violence. *Journal of Health Economics* 32(1): 304-319.
- Hindin, M. J., S. Kishor e D. L. Ansara. 2008. Intimate Partner Violence Among Couples in 10 DHS Countries: Predictors and Health Outcomes. *Popline*, USAID.
- International Criminal Police Organization (Interpol). 2016. Cybercrime. Disponível em: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime>
- Jaitman, L. 2015. The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean. Monografia do BID nº IDB-MG-354. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Leggett, T. 2004. Still Marginal: Crime in the Coloured Community. *South African Crime Quarterly* 7: 21-26.
- Lewis, J. e S. Baker. 2013. The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage. Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais. Washington, D.C.
- Merrill Lynch, 2015. Making Cents of Cyber-Security. A Transforming World. Disponível em: http://www.pbmg.com/publish/content/application/pdf/GWMOL/PBIG_AR6LBDNM_2016-07.pdf
- Micro, T. 2013. Latin American and Caribbean Cybersecurity Trends and Government Responses. Disponível em: <http://www.trendmicro.com/cloud-content/us/pdfs/security-intelligence/white-papers/wp-latin-american-and-caribbean-cybersecurity-trends-and-government-responses.pdf>
- Ministério da Justiça. 2016. Report of the West Kingston Commission of Enquiry 2016. Disponível em: <http://go-jamaica.com/TivoliReport/index.html>
- Morrison, A. e M. B. Orlando. 1999. El impacto socio-económico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua. In *El costo del silencio: Violencia doméstica en las Américas*. A. R. Morrison e M. L. Biehl (eds.). Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Morrison, A. R. e M. Loreto Biehl. 1999. *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Observatório da violência de Honduras. 2015. Mortalidad y otros. Boletim nº 40. Disponível em: <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd40EneDic2015.pdf>
- Organização dos Estados Americanos (OEA) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2016. Cybersecurity: Are We Ready in Latin America and the Caribbean? Relatório de Cibersegurança 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7449>
- Ponemon Institute. 2015. 2015 Cost of Cyber Crime Study: Global. Disponível em: http://www8.hp.com/us/en/software-solutions/ponemon-cyber-security-report/index.html?jum=-pid-va_fwvpqe387s.
- Prandini, P. e M. L. Maggiore. 2011. Panorama Del Ciberdelito en Latinoamérica. Montevideu: Latin America and Caribbean Network Information Centre.
- Ribero, R. e Sánchez, F. 2005. Determinants, Effects and Costs of Domestic Violence. CEDE Documento de trabalho 38.
- Seligson, M. A. e V. McElhinny. 1996. Low-intensity Warfare, High-intensity Death: the Demographic Impact of the Wars in El Salvador and Nicaragua. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 21(42): 211-241.
- Skarbek, D. 2011. Governance and Prison Gangs. *American Political Science Review* 105(04): 702-716.
- Tilly, C. 1985. State Formation as Organised Crime. In *Bringing the State Back*. In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (eds.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Waiselfisz, J. J. 2015. Mapa da Violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil [material de Internet]. Brasília (DF): Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Walby, S. 2004. *The Cost of Domestic Violence*. Londres: Departamento de Comércio e Indústria.
- Walmsley, R. 2003. World Prison Population List. London, England: Home Office. Disponível em: http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/re-sources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition.pdf
- Zechmeister, E. J., 2014. The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer. Latin America Public Opinion Project, Vanderbilt University. Disponível em: http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf

“Este estudo contribui para preencher uma importante lacuna do conhecimento sobre o crime na América Latina e Caribe. Este trabalho representa um notável esforço para entender e estimar as tendências do crime e os custos da criminalidade na região, fornecendo dados importantes sobre esta questão e encorajando-nos a pensar sobre o que podemos fazer a respeito.”

.....

“Este livro é uma referência única para a compreensão do custo do crime na América Latina e Caribe, uma vez em que fornece estimativas comparáveis com base em uma metodologia rigorosa, transparente e abrangente, indo além do custo econômico do crime e reconhecendo os elevados custos humanos da criminalidade na região.”

.....

“Este volume é o estudo mais abrangente e rigoroso sobre crime e violência na América Latina e Caribe. É uma leitura obrigatória para acadêmicos e políticos. Ele reforça que a ciência é essencial para orientar políticas públicas em matéria de segurança e mitigar o crime, que é um dos principais problemas na região.”

.....

“O livro é um esforço de síntese e compreensão do custo da violência, hoje um dos maiores dilemas da América Latina e do Caribe. Por meio de um rigoroso olhar econômico e metodológico, várias são as dimensões analisadas, com especial ênfase para os homicídios, cuja epidemia atinge muitos dos países da LAC. O resultado, infelizmente, traduz o enorme tamanho do problema: mata-se muito e a um custo que trava o desenvolvimento sustentável da região. E, para buscarmos soluções e saídas para esta tragédia, temos que louvar a iniciativa. O conhecimento é o nosso maior aliado.”

David Weisburd

Professor Ilustre,
Hebrew University of
Jerusalem & George Mason
University

Angela Me

Chefe, Divisão de Pesquisa
e Análise de Tendências
Escritório das Nações Unidas
sobre a Droga e Crime

Sebastian Galiani

Secretário de Política
Econômica, Ministério da
Fazenda da Argentina

Renato Sergio de Lima

Presidente, Fórum Brasileiro
de Segurança Pública