

Nota Técnica

Abril 2019



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

O que explica a grande queda no índice de homicídios no Brasil?¹

O país que mais mata no mundo acaba de registrar o maior declínio no seu índice de homicídios da História. O número absoluto de assassinatos no Brasil caiu 13% entre 2017 (quando 59mil pessoas foram mortas) e 2018 (ano no qual 51mil pessoas foram assassinadas).² A comparação entre os primeiros meses de 2019 e o mesmo período do ano passado mostra uma queda de 25%.³ Esta melhoria na segurança pública é uma das mais extraordinárias, ainda que inesperadas, histórias no País hoje.

Taxa de homicídios no Brasil por 100 mil habitantes, 2008-2018

Ano	Taxa	Homicídios	População
2007	24,25	44.625	183.989.711
2008	24,20	45.885	189.612.814
2009	23,25	44.518	191.480.630
2010	22,69	43.272	190.747.855
2011	24,99	48.084	192.379.287
2012	27,35	53.054	193.946.886
2013	26,94	54.163	201.032.714
2014	28,16	57.091	202.768.562
2015	27,18	55.574	204.450.649
2016	28,07	57.842	206.081.432
2017	27,99	58.128	207.660.929
2018	24,74	51.589	208.494.900

Fonte: G1 e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).⁴

O que torna a recente queda nos homicídios tão impressionante é o seu âmbito nacional. Nada menos que 24 dos 26 estados, além do Distrito Federal, apresentaram diminuição nas taxas. Alguns estados avançaram mais que outros: Alagoas, Acre, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina viram seus índices de homicídio caírem entre 21% e 24% no ano passado. Estados populosos como Bahia, Ceará, Paraná e São Paulo registraram quedas entre 10% a 15%. Apenas três estados - Roraima, Tocantins e Amapá - viram a violência aumentar entre 2017 e 2018.

Taxa de homicídios no Brasil por 100 mil habitantes, por estado, nos últimos 4 anos

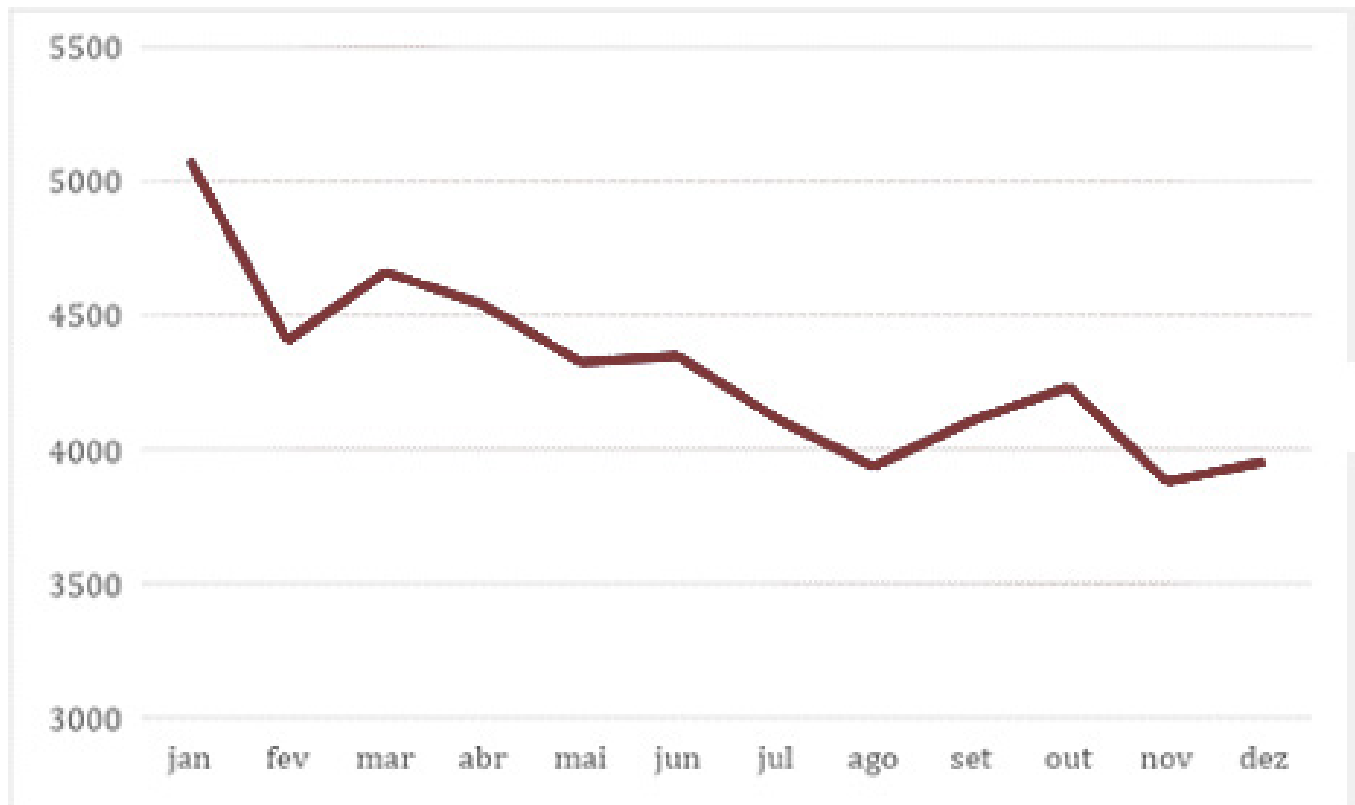
Estado	2015	2016	2017	2018
Roraima	36,2	40,3	42,9	63,7
Rio Grande do Norte	46,2	55,0	64,0	51,0
Ceará	45,1	38,0	56,9	49,8
Acre	26,0	45,1	63,8	47,7
Pará	43,8	47,5	48,8	46,7
Pernambuco	41,6	47,6	57,3	43,9
Sergipe	55,4	59,8	51,8	43,2
Amapá	33,1	35,5	37,0	41,8
Alagoas	50,9	52,5	52,6	41,4
Bahia	38,9	43,5	40,8	37,4
Goiás	43,7	40,3	35,4	35,4*
Amazonas	35,9	28,8	30,3	30,3*
Rio de Janeiro	26,4	32,1	33,5	30,2
Paraíba	37,4	32,5	31,2	29,5
Espírito Santo	36,6	31,2	36,1	29,1
Mato Grosso	36,7	35,5	31,5	28,4
Tocantins	22,8*	22,8*	22,8	26,0
Rondônia	30,6	32,8	28,1	25,4
Maranhão	31,7	31,8	27,8	24,2
Rio Grande do Sul	25,2	27,2	27,6	21,6
Mato Grosso do Sul	23,0	23,2	20,7	20,7
Piauí	20,9	21,9	20,2	18,8
Paraná	22,3	23,5	20,2	18,4
Distrito Federal	23,0	21,3	17,7	16,4
Minas Gerais	18,3	18,1	17,4	13,7
Santa Catarina	13,4	14,1	15,4	11,9
São Paulo	9,4	8,8	8,2	6,5

Fonte: Levantamento feito pelo Instituto Igarapé junto a secretarias de segurança estaduais

*números não informados pelas secretarias. Foram usados os dados do ano mais recente com informação disponível.

O que explica essa inflexão? Uma coisa é certa: a queda na violência letal começou bem antes da eleição do Presidente Bolsonaro, em outubro de 2018. Não há evidências de que a sua administração tenha impactado a queda dos crimes violentos no Brasil. Ao contrário, desde que foi eleito, alguns tipos de crime - em especial mortes causadas por policiais - chegaram até mesmo a subir.

Número de homicídios por mês no Brasil em 2018



Fonte: G1 e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).⁵

Pelo menos cinco fatores explicam esta recente queda.

1. Mesmo para os padrões brasileiros, 2017 foi um ano excepcionalmente violento.⁶ Foi, de fato, o ano em que mais se matou na história do Brasil. A razão principal para isto foi a eclosão de uma guerra aberta entre duas das principais organizações criminosas do País, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). O fim de uma longa trégua entre o PCC e o CV em meados de 2016 levou a um ciclo explosivo de retaliação e de violência extrema que se alastrou a partir das prisões para as cidades.

Uma razão que explica a queda nos assassinatos em 2018 é o fato de que o PCC gradualmente foi garantindo sua posição de dominância em todo o país.⁷ Isto não quer dizer que a paz foi alcançada: ainda há estados e cidades cujas taxas de violência estão muito acima da já alta média nacional, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Mas há sinais de que o PCC, pelo menos temporariamente, se consolidou, adotou uma estratégia de barganha com as facções criminosas concorrentes e restaurou um tenuous equilíbrio no mercado das drogas ilegais.

2. A administração anterior adotou várias medidas importantes para coordenar respostas nacionais ao crime organizado. Por exemplo, o ex-presidente Temer autorizou a criação de um Ministério da Segurança Pública em 2018 e conseguiu aprovação no Congresso de uma política para integrar a cooperação e o compartilhamento de inteligência entre as polícias Federal e estaduais, o chamado Sistema Único de Segurança Pública (Susp).⁸ Essas inovações foram complementadas com uma grande injeção de dinheiro para o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), o que ajudou a amenizar a situação.

3. Os governos estaduais adotaram estratégias mais inteligentes no combate ao crime organizado e na prevenção dos crimes violentos.⁹ O caso de São Paulo - onde as taxas de homicídio caíram de mais de 52 por 100mil em 2000 para 6 por 100mil hoje - se destaca.¹⁰ Mas o estado não está sozinho. Muitos outros têm seguido o caminho de inteligência policial e coleta de dados, com uma melhor coordenação entre as polícias Civil e Militar, Ministério Público e autoridades judiciais e a promoção de programas direcionados à prevenção de violência. Estes investimentos estão finalmente começando a dar resultado.

Basta considerar o estado de Alagoas, que viu uma redução de 22% nos homicídios entre 2017 e 2018.¹¹ De acordo com o secretário de segurança pública, o estado começou a implementar um policiamento com base em inteligência em 2015. As polícias Militar e Civil e os Bombeiros coordenaram operações com as polícias Federal e Rodoviária Federal para desorganizar o crime organizado. Estratégias semelhantes de policiamento e prevenção ao crime também foram lançadas na última década no Ceará, na Paraíba, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina.

4. É provável que a presença militar e de mais polícia nas ruas tenha tido um “efeito apaziguador” no crime organizado em algumas partes do País. Em Pernambuco, o governo do estado colocou mais de 1.200 novos policiais militares e civis na rua entre 2017 e 2018.¹² Da mesma forma, no Rio de Janeiro, a intervenção federal envolvendo mais de 8.500 soldados iniciada em fevereiro de 2018 foi associada a quedas em homicídios intencionais e outros crimes violentos.¹³ E, em janeiro de 2019, o governo federal autorizou que mais de 300 homens da Força Nacional restabelecessem a ordem em Fortaleza,¹⁴ que havia sido arrasada por ataques de várias facções criminosas do tráfico de drogas.

A expansão da presença militar e policial pode temporariamente dissuadir a criminalidade, mas estes efeitos em geral não se sustentam quando ela deixa de existir. Isto porque muitas facções simplesmente esperam as forças de segurança irem embora. Além disso, aumentar a presença policial, sem rígido controle do uso da força, pode ter “efeitos colaterais” inaceitáveis. A saber, o Brasil apresentou um aumento de 18% no uso de força letal pela polícia entre 2017 e 2018. As taxas de mortes por policiais aumentaram no Pará (de 4,66 para 7,72 por 100mil), Rio de Janeiro (6,72 para 8,94 por 100mil), Ceará (1,78 para 2,41 por 100mil), Rio Grande do Norte (3,96 para 5,15 por 100mil) e Bahia (3,77 para 4,44 por 100mil).¹⁵

Taxa de mortes por policiais por 100mil habitantes, por estado, nos últimos 4 anos

Estado	2015	2016	2017	2018
Rio de Janeiro	3,90	5,53	6,72	8,94
Amapá	4,96	8,82	7,02	7,96
Pará	2,36	3,40	4,66	7,72
Rio Grande do Norte	2,21	1,87	3,96	5,15
Bahia	1,82	2,51	3,77	4,44
Alagoas	3,05	3,30	4,09	4,33
Ceará	0,97	1,22	1,78	2,41
Acre	1,12	1,84	3,86	2,30
Santa Catarina	0,92	0,87	1,10	1,39
Maranhão	1,26	1,80	1,56	1,02
Paraíba	0,38	0,55	0,75	0,83
Minas Gerais	0,26	0,35	0,41	0,51
Tocantins	0,39*	0,39*	0,39	0,13
Rondônia	0,57	1,01	0,11	0,06
Piauí	0,00	0,00	0,00	0,03
Amazonas	0,94	0,92	0,96	0,00
Goiás	0,00	0,00	0,00	0,00
Mato Grosso do Sul	0,49	0,89	1,29	0,00
Roraima	0,00	0,00	0,00	0,00
São Paulo	*	*	*	*
Distrito Federal	0,38	0,30	0,46	0,46*
Espírito Santo	0,43	0,86	0,87	0,87*
Mato Grosso	0,24	0,45	0,63	0,63*
Paraná	*	*	*	*
Pernambuco	*	*	*	*
Rio Grande do Sul	*	*	*	*
Sergipe	1,92	4,15	3,93	3,93*

Fonte: Levantamento feito pelo Instituto Igarapé junto a secretarias de segurança estaduais

*números não informados pelas secretarias. Foram usados os dados do ano mais recente com informação disponível.

5. Por fim, existem na literatura outros fatores de risco associados à ocorrência de violência que podem explicar o declínio nos homicídios no Brasil. Por exemplo, o fim de uma recessão de seis anos, em 2018, a diminuição correspondente do desemprego e até mesmo o progressivo envelhecimento dos brasileiros - passamos de país jovem para país adulto - podem contribuir para o declínio do crime. O papel específico dessas e de outras variáveis precisa de mais estudos: hoje não podemos dizer se são determinantes fundamentais. Mesmo assim, podem oferecer *insights* sobre tendências mais amplas.

Conclusão

A queda da violência letal no Brasil é uma boa notícia, mas declarar vitória é prematuro. Um declínio durante 15 meses, ainda que impressionante, não é uma tendência. O fato é que mais de um milhão de brasileiros foram assassinados desde 2000. Os homicídios aumentaram de forma constante por quase duas décadas, e o País ainda é o campeão mundial dos assassinatos. A violência nas prisões é alarmantemente comum, o que explica o porquê de a administração atual ter como prioridades o isolamento de chefes de facções, o aumento da vigilância, a construção de mais prisões e o emprego das Forças Armadas.

O governo federal poderia consolidar os ganhos recentes se implementasse o Plano Nacional de Segurança Pública criado pelo Ministério da Segurança Pública em 2018. Ao estabelecer claras metas de redução de homicídios e indicadores de desempenho, daria uma mensagem clara nesse sentido. Um plano nacional que determinasse e dotasse recursos para uma melhor supervisão, treinamento e desenvolvimento profissional para as forças de segurança pública poderia acelerar a redução de homicídios e gerar um impacto duradouro. Para seu crédito, o novo ministro da Justiça e Segurança Pública disse que pretende fortalecer o Sinesp (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas) e apoiar a coleta e análise de dados em nível estadual.

As estratégias mais eficazes de redução da violência no Brasil, e em qualquer outro lugar, são abrangentes e incluem prioridades de policiamento e prevenção. É claro que promover uma maior cooperação entre as polícias, e também com o Ministério Público e autoridades judiciais, é essencial. Mas também são essenciais os investimentos em prevenção social e econômica concentrados em lugares e grupos em risco, bem como planos sensatos para a redução da população prisional e para a melhoria das condições do brutal sistema penitenciário do País. Essas medidas demandarão tempo - certamente mais do que um ciclo eleitoral. O que evidentemente não funciona, no Brasil ou em qualquer lugar, são estratégias que enfatizam a repressão policial, sentenças mais duras e encarceramento como únicas opções.¹⁶

Medidas estritamente repressivas não só não compensam no quesito custo-benefício, como também são simplesmente contraproducentes. O discurso de repressão ao crime por parte de alguns políticos durante a campanha eleitoral brasileira de 2018 pode até ter feito sucesso com os eleitores, mas não se traduz em uma efetiva redução dos homicídios. Ao contrário, pode até mesmo encorajar a polícia a usar força excessiva e aumentar a violência retaliatória por parte das organizações criminosas. Mas, se os líderes políticos do Brasil conseguirem superar a retórica incendiária e investirem em estratégias que tenham efeito positivo comprovado, pode ser que vejamos ainda mais melhorias.

Notas

1. Autores principais: Robert Muggah e Ilona Szabó, com apoio de pesquisa de Katherine Aguirre.
2. Muggah, R. 2019. "Brazil's Murder Rate Finally Fell – and by a Lot", *Foreign Policy*, April 22, <<https://foreignpolicy.com/2019/04/22/brazils-murder-rate-finally-fell-and-by-a-lot/>>. Acesso em 27 abril 2019. G1 e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). 2019a "Queda no número de assassinatos em 2018 é a maior dos últimos 11 anos da série histórica do FBSP." *Monitor da Violência*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/02/27/queda-no-no-de-assassinatos-em-2018-e-a-maior-dos-ultimos-11-anos-da-serie-historica-do-fbsp.ghtml>>. Acesso em 27 abril 2019.
3. G1 e FBSP. 2019b "Brasil registra queda de 25% nos assassinatos nos dois primeiros meses do ano." Disponível em <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/18/brasil-registra-queda-de-25percent-nos-assassinatos-nos-dois-primeiros-meses-do-ano.ghtml>>. Acesso em 27 abril 2019.
4. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/02/27/queda-no-no-de-assassinatos-em-2018-e-a-maior-dos-ultimos-11-anos-da-serie-historica-do-fbsp.ghtml>>.
5. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/02/27/queda-no-no-de-assassinatos-em-2018-e-a-maior-dos-ultimos-11-anos-da-serie-historica-do-fbsp.ghtml>>.
6. G1 e FBSP, 2019a.
7. Dias, C. N. e Manso, B. P. 2018. *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Editora Todavia.
8. Redação. "Considerado prioridade pelo Congresso, Sistema Único de Segurança Pública vira lei." *Senado Notícias*, 11 jun 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/11/considerado-prioridade-pelo-congresso-sistema-unico-de-seguranca-vira-lei>>. Acesso em 27 abril 2019.
9. Muggah, R., Chaaney, S., and R. Giannini. 2019. "Reducing Homicide in Brazil: Insights Into What Works", *Americas Quarterly*, April 15, <<https://www.americasquarterly.org/content/reducing-homicide-brazil-insights-what-works>>, Acesso em 27 abril 2019.
10. Cerqueira, D. et al. 2018. *Atlas da Violência*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. p.44.
11. G1 e FBSP, 2019a.
12. Portal FolhaPE. 2018. "Mais de 1,2 mil policiais formados para a segurança em Pernambuco". *FolhaPE*, 04 fev 2018. Disponível em <<https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/cotidiano/2018/02/04/NWS,57796,70,449,NOTICIAS,2190-MAIS-MIL-POLICIAIS-FORMADOS-PARA-SEGURANCA-PERNAMBUCO.aspx>>. Acesso em 27 abril 2019.
13. Alves, R. "Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: 'Cumprimos a missão', diz general" *G1*. 27 dez 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml>>. Acesso em 27 abril 2019.
14. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). 2019. MJSP envia Força Nacional ao Ceará. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546608952.7>>. Acesso em 27 abril 2019.
15. Dados coletados pelo Instituto Igarapé junto a secretarias de segurança pública dos estados.
16. Muggah, R. 2018. "Reviewing the Costs and Benefits of Mano Dura Versus Crime Prevention in the Americas", in Shaw, T., Mahrenbach, L., Modi, R. and X. Yi-chong. Eds. *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*. London: Palgrave.