

## **Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma**

Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal

### ***Criminal policy and incarceration in Brazil during Lula's and Dilma's administration:***

*Elements for a review of a post-neoliberal government experience*

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo\**

*Ana Cláudia Cifali\*\**

---

**Resumo:** O presente trabalho está dividido em três partes, procurando relacionar a análise das políticas penais implementadas a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 e o impacto dessas políticas, especialmente daquelas vinculadas a mudanças legislativas em matéria penal, sobre as taxas de encarceramento. Partindo da compreensão de que o período aberto, no Brasil e em outros países da América do Sul, com a ascensão ao poder de partidos vinculadas à tradição política de esquerda se caracteriza por uma tentativa de estabelecer um contraponto em relação ao período anterior, marcado por privatizações e pela redução do gasto público com políticas sociais, produzindo como resultado a redução da desigualdade social e a implementação de políticas distributivas ou compensatórias, nosso propósito foi o de identificar os principais aspectos que marcaram este período no âmbito da elaboração e implementação das chamadas políticas penais. Em um segundo momento, analisamos os dados sobre o encarceramento no Brasil neste período, que é marcado pelo crescimento ininterrupto do número de presos provisórios e definitivos, e procuramos apontar as principais causas dessa situação, em grande medida contraditória com as definições programáticas do governo federal. Por fim, procuramos apontar os principais impasses e obstáculos para uma reversão dessa tendência de crescimento do encarceramento, assim como para a implementação de um novo modelo de prevenção ao crime, levando em conta os limites do projeto político implementado nestes 12 anos para a área da segurança pública e os seus possíveis desdobramentos.

**Palavras-chave:** Política criminal. Encarceramento. Segurança pública.

---

\*Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs, Porto Alegre, RS, Brasil), professor da Pucrs em Porto Alegre, RS, e pesquisador do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos <[rga\\_2006@hotmail.com](mailto:rga_2006@hotmail.com)>.

\*\*Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Pucrs) e em Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos pela Universidad de Granada (España) <[anaclaudiacifali@gmail.com](mailto:anaclaudiacifali@gmail.com)>.

**Abstract:** This paper is divided into three parts, attempting to correlate the analysis of penal policies implemented since the arrival of the Workers Party to the federal government in 2003 and the impact of these policies, especially those linked to legislative changes in criminal matters, on rates of incarceration. Based on the understanding that the period opened, in Brazil and other countries in South America, with the rise to power of parties linked to the left political tradition is characterized by an attempt to establish a counterpoint to the previous period, marked by privatization and reduction in public spending on social policy, producing results in the reduction of social inequality and implementing distributive or compensatory policies, our purpose is to identify the main aspects that marked this period in the drafting and implementation of the so called criminal policies. In a second step, we analyzed the data on incarceration in Brazil during this period, which is marked by the uninterrupted growth in the number of provisional and definitive prisoners, and we try to point out the main causes of this situation largely contradictory to the programmatic definitions of the federal government. Finally, we try to point out the main problems and obstacles to a reversal of this incarceration growth trend, as well as the implementation of a new model of crime prevention, taking into account the limits of the political project implemented in these 12 years to the area of public safety and its possible consequences.

**Keywords:** Criminal policy. Imprisonment. Public security.

---

## **A resposta ao delito no contexto pós-neoliberal**

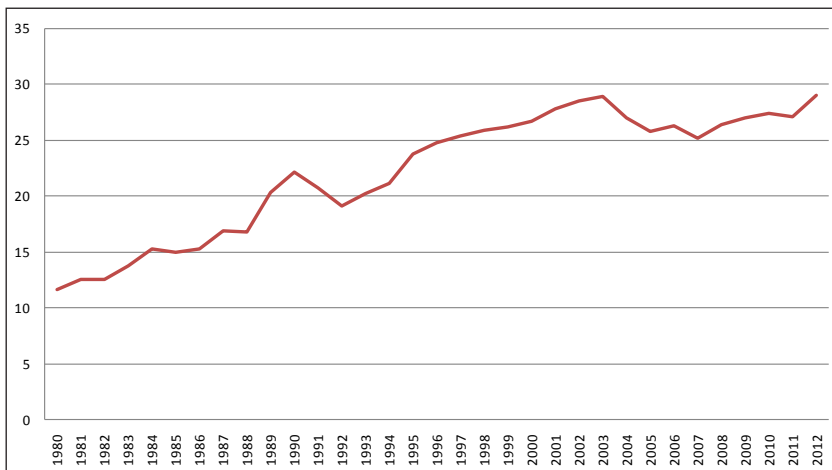
Desde o início da década de 1990, os problemas da violência, da insegurança e da criminalidade constituem-se como questões centrais nos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. No caso brasileiro, o crescimento das taxas de homicídio ocorre desde o início dos anos 80, chegando no início dos anos 2000 à marca de 50.000 mortes por ano, e uma taxa de cerca de 25 homicídios a cada 100.000 habitantes, mas que em algumas capitais chega a impressionantes 90 homicídios a cada 100.000 habitantes. Dados mais recentes dão conta que, depois de um período de leve queda, entre 2003 e 2007, a curva dos homicídios no Brasil novamente adquiriu um sentido ascendente, chegando a um total de 56.337 mortes por homicídio no ano de 2012, com taxa de 29 mortes por 100.000 habitantes (Waiselfisz, 2014). A ampla maioria dos mortos é de classe baixa, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos.

As taxas de criminalidade têm crescido pelo menos desde os anos de aumento da pobreza e hiperinflação que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia em meados da década de 1980. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade.

O gráfico a seguir apresenta as taxas de homicídio no Brasil, no período de 1980 a 2012. Verifica-se uma tendência de crescimento, iniciando em torno de 11 homicídios por 100 mil habitantes no início dos anos 80 e chegando

a quase 30 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2012. Percebe-se ainda uma leve tendência de queda e estabilização a partir do ano de 2003, quando alguns estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro começam a apresentar uma queda significativa das taxas de homicídio, que acaba não tendo um impacto maior pelo fato de que em estados do Sul e do Nordeste a situação é inversa, com aumento das taxas. De qualquer forma, a partir daquele momento há uma clara mudança na curva de homicídios, que tem sido tratada por pesquisadores como fruto de diferentes políticas e dinâmicas sociais, entre as quais se destacam a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, que estabeleceu uma política efetiva de controle de armas e proibiu o porte para a população civil, assim como a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, facção criminal surgida no interior dos presídios paulistas e que passou a monopolizar o mercado de drogas naquele estado, contribuindo assim para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico. O ano de 2012 marca uma nova inflexão da curva no sentido de um aumento das taxas de homicídio, alcançando o patamar mais elevado em toda a série histórica.

**Gráfico 1.** Taxas de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil – 1980 a 2012



Fonte: Weiselfiz (2014).

Este componente objetivo tem sido acompanhado também de um componente “subjetivo”, o “sentimento de insegurança”, que traduz uma virada nas expectativas e sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no

que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um crime. Este desconforto, por sua vez, se comunica com a realização de inúmeros comportamentos de autoproteção e evitamento, que têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida quotidiana e constituem um novo componente objetivo da crise de insegurança.

É um grande desafio compreender melhor os fatores que podem levar a uma maior sensação de segurança da população. No caso brasileiro, ela está realmente muito relacionada com as taxas de homicídios dolosos. Conforme estudo realizado pelo Ipea (2011), essas taxas são maiores atualmente nas regiões Nordeste e Norte, regiões do país onde a sensação de segurança é a menor. O estudo demonstra, no entanto, que a relação entre os dois fatores existe em alguma medida, mas não se trata de uma relação direta ou imediata. Ou seja, aumento de investimentos e de efetivos policiais não necessariamente se traduzem em baixas taxas de criminalidade e, por outro lado, a diminuição dessas taxas também não se reflete, de forma imediata, na sensação de segurança da população.

Esses componentes – objetivo e subjetivo – da crise de insegurança têm sido recorrentemente matéria para notícias e debates nos meios de comunicação, tornando-se uma das questões fundamentais de produção de sentido pela mídia. Assim como nos demais países da região, esta crise de insegurança resultou em um sentido generalizado de crise dos atores estatais que têm sido tradicionalmente responsáveis pelas políticas públicas de segurança e justiça criminal, normalmente localizados no nível estadual de governo (polícias, poder judiciário e sistema penitenciário). Como resultado, para além do crescimento da insegurança, tem havido uma crescente “politização” da questão, o que significa que mais e mais o braço “político” das estruturas de estado se encontra vinculado ao problema, como aquele que deve tomar decisões que são consideradas chave, e deslocando para uma posição secundária o braço “administrativo”, e, com ele, aqueles (juristas, criminólogos) que até então atuavam como “especialistas” nesta matéria (Garland, 2005).

Embora muitos considerem que alguma coisa deve ser feita em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é muito baixa. Ele é visto como lento, ineficaz, e parcial em favor dos ricos e poderosos.<sup>1</sup> Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para a sua resolução. Uma

<sup>1</sup> Sobre a percepção social sobre o sistema de justiça, vide as recentes pesquisas trimestrais da Fundação Getúlio Vargas, que criou o ICJ – Índice de Confiança na Justiça <<http://direitosp.fgv.br/en/publicacoes/icj-brasil>>.

das consequências é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados com muros e portões eletrônicos e seguranças privados. A indústria da segurança privada emprega mais gente do que o sistema de segurança pública. Em várias regiões do país não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais, e nos últimos anos surgiram as “milícias” urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais, que cobram dos moradores para garantir a segurança da comunidade frente aos grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os primeiros governadores eleitos depois da ditadura militar, em meados dos anos 1980 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar as polícias para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado com a crise econômica, e a não efetivação de mecanismos de justiça de transição, mantendo intocados no exercício de suas funções policiais que haviam praticado toda sorte de abusos durante o período militar, resultou em uma grande resistência da polícia contra as reformas, e a defesa dos direitos humanos foi responsabilizada pelos agora opositores e por boa parte da opinião pública como responsável pelo crescimento da criminalidade.<sup>2</sup>

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais, muitas vezes corruptas e violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas e pouco profissionais nas periferias urbanas, quase sempre impunes, ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação onde não há confiança na justiça, mas servindo na prática como moeda de troca nos acordos entre policiais e grupos de traficantes, caracterizando o que Misse denomina mercadorias políticas (Misse, 2008).

A percepção cada vez maior de uma crise da segurança pública obrigou o governo federal, desde a segunda metade da década de 90, a assumir um protagonismo maior na elaboração e indução de políticas de segurança nos

<sup>2</sup> Para uma análise das políticas de segurança pública após a ditadura militar, vide Mingardi (1992); Soares (2000); Adorno (1999 e 2003) e Sá e Silva (201).

estados, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1996) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (2001), e a edição de sucessivos planos nacionais de segurança pública.

Estas políticas tiveram início no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou com uma coalizão de partidos de centro-direita, e foram aprofundadas pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), à frente de uma coalizão de centro-esquerda. De alguma forma, é possível vincular o aumento do protagonismo do governo federal nesta área com o ascenso de políticas de caráter “pós-neoliberal” e “pós-conservador”, que colocaram em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorreram, para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes de uma rica e complexa tradição política de esquerda (Sozzo, 2012).

Importante aqui referir que tanto o PSDB quanto o PT são partidos originados dos movimentos democráticos de luta contra a ditadura militar no Brasil. O PSDB, fundado em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal que reconstituiu o estado democrático de direito no Brasil, tinha como principais lideranças figuras políticas como Fernando Henrique Cardoso, Franco Montoro e Mário Covas, todos egressos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de “oposição consentida” ao regime militar. Entre suas principais bandeiras estavam a luta pela consolidação da democracia, com crescimento econômico e distribuição de renda, a modernização do estado e o combate à corrupção.

O Partido dos Trabalhadores, formado por grupos de esquerda egressos da luta armada contra a ditadura militar, por militantes das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, e por lideranças do novo sindicalismo combativo e dos novos movimentos sociais, adotou desde a origem um programa claramente socialista, e a medida que foi ampliando seu espaço institucional passou a desenvolver políticas nos âmbitos municipais e estaduais com caráter social-democrata, buscando a ampliação da participação popular na gestão pública, a distribuição de renda e o melhor funcionamento da máquina pública.

Originalmente, portanto, bastante próximos no espectro político nacional, PT e PSDB capitanearam o movimento pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 nas primeiras eleições diretas para presidente depois do período militar, e destituído por decisão do Congresso Nacional em 1992. O governo de transição, de Itamar Franco, vice de Fernando Collor e filiado ao PMDB, contou com a participação do PSDB, que com Fernando Henrique Cardoso dirigiu o Ministério da Fazenda, implementou o Plano Real, que debelou a inflação e estabilizou a moeda,

abrindo um período de privatização de empresas estatais e de tentativa de crescimento econômico por meio da inserção do país no mercado global, em especial com a economia norte-americana.

O PT ficou de fora do governo Itamar, e nas eleições de 1994 apresentou novamente a candidatura de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência, contra a candidatura de Fernando Henrique Cardoso. A polarização política, tendo no PT um dos seus polos, especialmente pela popularidade crescente de Lula, que se candidatou e foi derrotado por Fernando Henrique Cardoso novamente em 1998, levou o PSDB a uma aliança orgânica com o Partido da Frente Libera (PFL), formado por quadros egressos dos governos militares e da antiga Arena (Aliança Renovadora Nacional), e a uma inflexão para a centro-direita, incorporando programaticamente bandeiras neoliberais como a privatização de empresas estatais, a busca de relações econômicas mais sólidas com os Estados Unidos da América, a secundarização das relações Sul-Sul e uma adesão crescente ao discurso punitivista em matéria de segurança pública.

O PT, por sua vez, antes mesmo de conquistar a Presidência da República, no pleito de 2002, realizou um movimento de abrandamento programático, mantendo a perspectiva socialista em um horizonte de longo prazo, mas assumindo compromissos com o “mercado” e a manutenção das bases da estabilização econômica. Para governar, estabeleceu uma aliança com o PMDB, partido de centro, formado por lideranças que atuaram na oposição à ditadura militar, mas muitas vezes caracterizadas por práticas oligárquicas e clientelistas em vários estados brasileiros.

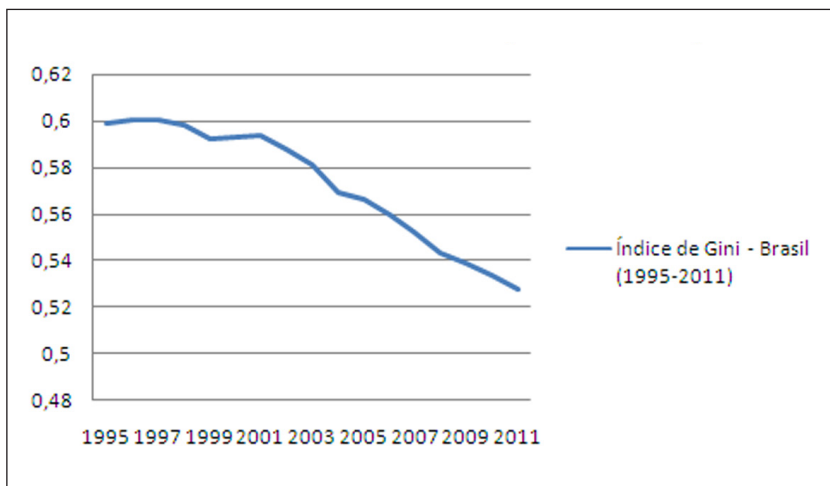
A polarização da disputa política nacional entre PT e PSDB permitiu dar conteúdo à clivagem esquerda e direita, mas também contribuiu para limitar os arroubos do populismo punitivo de grupos mais radicais, uma vez que ambos os partidos, durante seus governos, mantiveram à frente do Ministério da Justiça figuras importantes da luta pelos direitos humanos e contra a violência e o arbítrio estatal (Miguel Reale Jr., Nelson Jobim, José Carlos Dias e José Gregori nos governos de Fernando Henrique Cardoso; Márcio Tomaz Bastos e Tarso Genro nos governos de Lula).

Em que pese a complexidade de um sistema político formado por cerca de 30 partidos, em que o exercício do governo depende da construção de coalizões bastante heterogêneas no parlamento, baseadas no mais das vezes em trocas de favores e clientelismo político, o fato é que, desde a estabilização da moeda, a partir da edição do Plano Real, em 1995, houve um crescimento permanente dos gastos sociais do governo federal. De 1995 até 2010 o gasto social federal mais que dobrou, partindo de 234 bilhões de reais em 1995

para alcançar os 638 bilhões de reais em 2010, um crescimento de 172% em 16 anos (Castro, 2012). Percentualmente em relação ao Produto Interno Bruto do país, o gasto social do estado passa de 11,24% em 1995 para 15,54% em 2010.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o índice de desigualdade (Gini) permaneceu praticamente o mesmo, em uma média de 0,5994, caindo um pouco a partir do segundo mandato, chegando a 0,553 em 2002. No governo de Lula houve uma queda considerável, chegando a 0,528 ao final de seu primeiro mandato e a 0,509 ao final do segundo, nível que se manteve durante o governo da Presidente Dilma Rousseff, que sucedeu Lula em 2011.

**Gráfico 2.** Índice de Gini – Brasil (1995-2011)



Fonte: Pnad-IBGE.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud, 2013), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010. O Atlas analisa o IDH dos municípios brasileiros. Segundo o relatório, 85,8% dos municípios brasileiros faziam parte do grupo de “muito baixo desenvolvimento humano” em 1991. Em 2000, esse número caiu para 70% e, em 2010, despencou para 0,57%. Atualmente, 74% das cidades se encontram nas faixas de “médio” e “alto desenvolvimento”, e aproximadamente 25% delas estão na faixa de “baixo desenvolvimento”.



Contudo, apesar do crescimento, ainda é possível perceber a disparidade entre as regiões do país. Apesar da evolução, o Norte e o Nordeste ainda têm, respectivamente, 40,1% e 61,3% dos municípios na faixa de “baixo desenvolvimento humano”. Ambas as regiões não têm nenhum município nas faixas de “muito alto” e “alto” desenvolvimento. Já as regiões Sul e Sudeste possuem os melhores índices, a maioria dos municípios dessas regiões é classificada como de “alto desenvolvimento humano”, 64,7% e 52,2%, respectivamente. No Centro-Oeste e no Norte, a maioria dos municípios é considerada como de “médio desenvolvimento”, 56,9% e 50,3%, respectivamente.

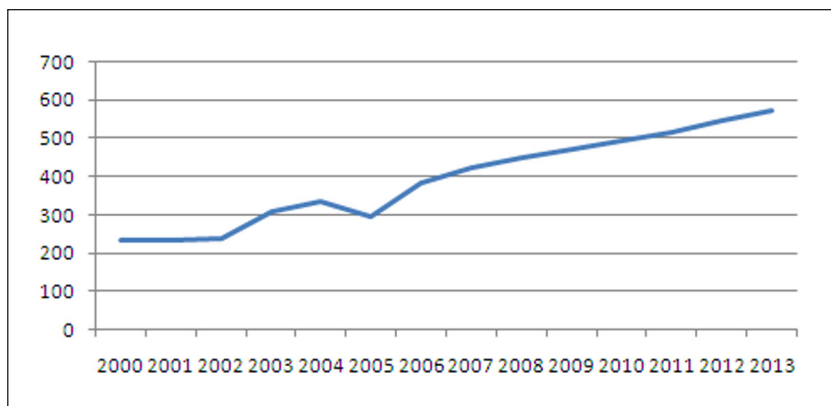
O retorno do crescimento econômico ao país, marcadamente desde 2004, teve efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho, com o crescimento do emprego formal, inclusive na indústria, e a elevação da massa salarial real. Com a redução do desemprego e a expansão do PIB, verificou-se o crescimento da demanda por mão de obra menos qualificada e uma elevação dos rendimentos da base da pirâmide social em relação aos extratos de renda mais elevada. Essa situação se reflete na queda de 5,7% do Índice de Gini desde 2002, com aceleração a partir de 2004 (Ipea, 2008). No entanto, esta tendência ainda não altera significativamente um quadro histórico de desigualdade, que permanece como o principal desafio a ser enfrentado pelo atual e os futuros governos, e depende de uma improvável manutenção das taxas de crescimento econômico dos últimos anos.

## **As taxas de encarceramento e a política prisional**

Em que pese a implementação de políticas distributivas, a elevação dos índices de desenvolvimento humano em todo o país e a redução das desigualdades sociais, bem como a reorientação, ao menos no plano do discurso oficial do governo federal, das políticas de segurança para o foco da prevenção ao delito, chama a atenção o fato de que a população carcerária brasileira cresce de forma ininterrupta durante todo o período analisado.

Levando em conta o período anterior, desde o ano de 1990, temos que a taxa de presos por 100 mil habitantes, que em 1990 era de 61,22, chega a 274 no ano de 2012.

Em números absolutos, e considerando o período de 2000 a 2012, percebe-se que, depois de um período de estabilidade no início dos anos 2000, em que a população carcerária girava em torno dos 230 mil presos, e com a exceção do ano de 2005, o crescimento foi significativo e constante, de em torno de 8% ao ano, chegando a um total de 574 mil presos em junho de 2013.

**Gráfico 3.** População carcerária – 2000 a jun. 2013

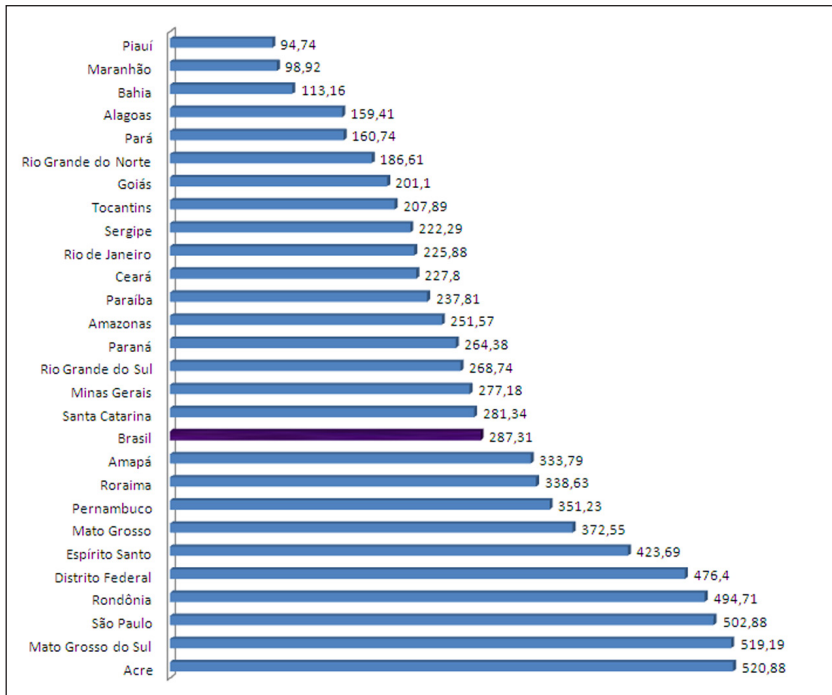
Fonte: Depen-MJ

Do total de presos no país em 2012, 93,8% estavam no sistema penitenciário e 6,7% sob custódia das polícias. Os 34.304 sob custódia das polícias, situação irregular que contraria à legislação, concentram-se em algumas unidades da Federação, entre as quais os estados do Paraná, com 9.290 presos; de Minas Gerais, com 6.058; São Paulo, com 4.867; Rio de Janeiro, com 2.920 e o Maranhão, com 1.176.

A população carcerária brasileira em junho de 2013 representava uma taxa de encarceramento de 287,31 presos por 100 mil habitantes. Essa taxa varia muito de estado para estado, tornando a geografia do encarceramento no Brasil bastante variável. Entre os estados com taxas de encarceramento acima da média nacional destacam-se o Acre, com 520,88, o Mato Grosso do Sul, com 519,19, São Paulo, com 502,88, Rondônia, com 494,71, e o Distrito Federal, com 476,4. Em sentido inverso, com taxas muito baixas de encarceramento, bem abaixo da média nacional, denotando dificuldades das agências de segurança pública e justiça criminal para dar encaminhamento aos delitos verificados nestes estados, destacam-se os estados do Piauí, com 94,74 presos por 100 mil habitantes, do Maranhão, com 98,92 e da Bahia, com 113,16.

Analisando-se a população carcerária por estado em números absolutos, constata-se o peso representado pelo estado de São Paulo no total de presos do país. Eram 207.447 presos em junho de 2013, vindo em seguida o estado de Minas Gerais, com 54.314 presos.

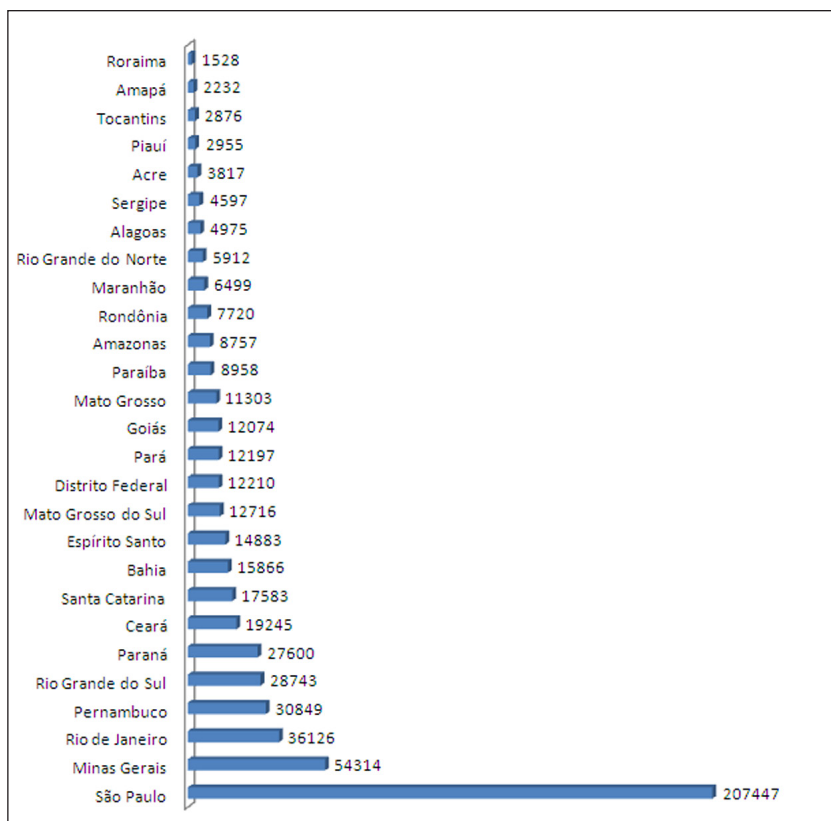
**Gráfico 4.** Taxa de encarceramento por estado – jun. 2013  
(Presos por 100 mil habitantes)



Fonte: Depen-MJ

Importante então considerar a comparação entre o percentual de presos em cada estado e o peso relativo de cada estado na população total do país. Realizando-se esta comparação, constata-se que o estado de São Paulo, que responde por quase 22% da população do Brasil, tem uma população carcerária que corresponde a 36% do total de presos do país. Neste sentido também se destaca o estado do Mato Grosso do Sul, com 2,21% do total de presos para uma população que corresponde a 1,3% da população do país. De outro lado, chamam novamente a atenção os dados do Piauí, Bahia e Maranhão, em que a população carcerária representa praticamente um terço apenas do que representam as populações destes estados, proporcionalmente ao país.

Do total de presos no Brasil em junho de 2013, 56,2% estavam cumprindo pena. Os presos em situação provisória, ainda sem uma condenação criminal, representavam 43,8% do total, 2% a mais do que em dezembro de 2012.

**Gráfico 5.** População carcerária por estado – jun. 2013

Fonte: Depen-MJ.

O crescimento do número de presos provisórios, que se mantém constante na última década, reflete a pouca efetividade da nova lei de cautelares no processo penal (Lei 12.403/2011), que deu ao judiciário uma série de novas possibilidades para a garantia do andamento do processo, sem a necessidade da prisão do acusado, entre as quais o monitoramento eletrônico do preso, ainda pouco utilizado, seja por resistência dos juízes, seja pela falta de estrutura nos estados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para uma análise do impacto da nova lei de cautelares sobre as decisões judiciais em matéria de prisão preventiva, vide a pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz, “O Impacto da Lei de Cautelares nas Prisões em Flagrante na Cidade de São Paulo”, 2014 <[www.soudapaz.org/upload/pdf/lei\\_das\\_cautelares\\_2014\\_digital.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/lei_das_cautelares_2014_digital.pdf)>.

Em números absolutos, o estado de São Paulo, sozinho, representava, no final de 2012, 32% do total de presos provisórios do país, com um total de 62.843 presos aguardando julgamento naquele estado (32,9% do total de presos no estado). Em termos proporcionais, Piauí, Amazonas e Pernambuco eram no final de 2012 os estados com o maior percentual de presos provisórios, com 65,7%, 62,7% e 62,2%, respectivamente. Também apresentavam taxas elevadas de presos provisórios, bem acima da média nacional, os estados do Maranhão, Bahia e Minas Gerais, todos com em torno de 60% de presos provisórios. Taxas tão elevadas estão relacionadas com a morosidade judicial e a não efetivação das garantias processuais para determinados perfis de acusados, que acabam por responder ao processo presos, por períodos que chegam a até 2 anos ou mais, sem que haja uma justificativa legalmente plausível.

Do total de presos no final de 2012, 93,8% eram homens e 6,2% mulheres, igual percentual do ano anterior, demonstrando uma reversão do quadro de aumento proporcionalmente maior do encarceramento feminino na última década. Entre os estados com maior proporção de mulheres encarceradas, destacam-se Roraima, com 10,4%; Mato Grosso do Sul, com 9,6% e Espírito Santo e Amazonas, ambos com 9,1%.

Conforme os dados do Depen, o aumento da opção pelo encarceramento no Brasil não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, a disseminação de doenças e o crescimento das facções criminais. Em 2011, o déficit era da ordem de 175.841 vagas. Já em 2012, este número passa para 211.741, num crescimento de 20% no curto período de um ano, chegando a média nacional a 1,7 presos por vaga no sistema. A situação é mais grave em estados cuja razão de presos por vaga chega a mais de 2, como na Bahia (2,2), no Rio Grande do Norte (2,3), no Amapá (2,4), em Pernambuco (2,5), no Amazonas (2,6), e no recordista estado de Alagoas, com 3,7 presos por vaga. Sem a garantia de vagas no sistema, e com o crescimento do número de presos a cada ano, parece evidente que as prisões no Brasil acabam por assumir um papel criminógeno, reforçando os vínculos do apenado com a criminalidade e deslegitimando a própria atuação do estado no âmbito da segurança pública. A responsabilidade aqui pode ser compartilhada pela União e pelos estados, responsáveis pela garantia das vagas carcerárias, pelo Congresso Nacional, incapaz de avançar na reforma da legislação penal e na definição de uma política criminal mais racional, e do Poder Judiciário, que pela morosidade e atuação seletiva acaba por agravar a situação por meio das altas taxas de encarceramento provisório.

## Para onde vão as políticas penais no Brasil?

David Garland afirma que a maior parte das medidas penais recentemente adotadas pelos governos ocidentais atestam uma lógica instrumental e um modo de ação significativo, que buscam traduzir o sentimento público, punir para o próprio bem do apenado, insistir nos objetivos punitivos, de modo que “cada medida opera em dois registros diferentes, um registro punitivo que segrega os símbolos de condenação e de sofrimento para entregar sua mensagem, e um registro instrumental mais adequado aos objetivos de proteção do público e gestão do risco” (Garland, 1999, p. 60).

Em matéria de reformas legais no âmbito da justiça criminal brasileira, estes dois modelos encontram-se presentes e abrigam duas lógicas distintas: igualdade e hierarquia. Tal dualidade aponta para as contradições existentes na própria sociedade, refletindo a seletividade e a discricionariedade na elaboração e na aplicação da justiça penal, o que, à sua vez, impede a demanda de universalização de uma cidadania igualitária. De qualquer modo, o Direito Penal torna-se o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público.

O sistema de segurança pública brasileiro em vigor, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu como compromisso legal a segurança individual e coletiva. Sem embargo, as políticas de segurança pública têm sido utilizadas como paliativo a situações de emergência, sendo desprovidas de perenidade e consistência. Muitas leis de caráter mais punitivo são propostas e aprovadas rapidamente em um contexto de forte demanda da opinião pública, como por exemplo, no caso da equiparação da falsificação de remédios aos crimes hediondos, assim como a aprovação do Regime Disciplinar Diferenciado<sup>4</sup> e as rebeliões comandadas pelo PCC em São Paulo.

A partir dessa percepção, verifica-se que o passado recente das políticas públicas de segurança na sociedade brasileira restringe-se a uma “série de intervenções espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública” (Carvalho e Fátima e Silva, 2011, p. 62). A falta de articulação entre a elaboração de leis, decretos, portarias e as ações em segurança pública no contexto social acaba por apresentar um quadro de resultados insatisfatórios e inconsistentes. Orientando-se pela maior conveniência imediata, o governo ignora as consequências de longo prazo (Elbert, 2009, 149).

<sup>4</sup> Sobre o RDD, vide Freire (2005).

O fenômeno criminal, e em particular o aumento da criminalidade violenta no Brasil nas últimas décadas, têm sido pouco afetado pelas políticas de encarceramento massivo implementadas a partir da edição da Lei 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), que impediu a progressão de regime e com isso ampliou sobremaneira a população carcerária desde então,<sup>5</sup> sem que tenha ocorrido redução da tendência de crescimento destes delitos.

O aumento das taxas de encarceramento, derivado de uma demanda punitiva que encontra respaldo no parlamento (criminalização primária) e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal (criminalização secundária), não surte o efeito esperado de queda da criminalidade, uma vez que a atuação do sistema penal é seletiva, atingindo apenas a base da cadeia criminal, e reunindo nas prisões indivíduos que, pela sua vulnerabilidade social, são presas fáceis das facções criminais, que comandam o mercado das ilegalidades dentro e fora das prisões (Oliveira e Azevedo, 2012, p. 4-11).

Embora tenha crescido nos últimos anos o número de processos contra criminosos de colarinho branco, a expansão penal não produziu alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizada por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerados em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, e que no interior do sistema penitenciário vão ser integrados de forma permanente às redes de gerenciamento das ilegalidades.

Em que pese o fato de que há um déficit de eficácia da legislação nas mais diversas áreas, isso não impede que avance a hipertrofia ou inflação de normas penais, que invadem campos da vida social anteriormente não regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo estado frente às demandas de segurança e penalização da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito (Azevedo e Vasconcellos, 2012, p. 71)

Faz-se necessário analisar a diversidade e a ambiguidade da política governamental atual. Segundo Matthews (2013, p. 14), “há mensagens mistas e imperativos concorrentes que emanam de fontes oficiais”. Por isso, em determinado momento, pode-se falar mais em medidas alternativas e descarcerização e, em outro, de medidas mais severas para impedir a

<sup>5</sup> Sobre o impacto da Lei dos Crimes Hediondos nas taxas de criminalidade e na administração carcerária, vide o relatório de pesquisa do Ilanud (2005) <[www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf](http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf)>.

impunidade. A criminologia oficial mostra-se, assim, cada vez mais dualista, polarizada e ambivalente, o que ajuda na compreensão de alguns traços da situação atual, na qual acabam surgindo políticas públicas muito distintas em suas diretrizes fundamentais. Portanto, “a característica distintiva do período atual não é a punitividade exclusiva, mas a ambivalência” (Garland, 1999, p. 75).

De um lado, a “*criminologia do eu*” faz do criminoso um consumidor racional, como qualquer cidadão, e de outro a “*criminologia do outro*” idealiza o criminoso como um estrangeiro ameaçador, um excluído ou um rancoroso. A primeira é invocada para banalizar o crime, torná-lo algo natural e inevitável, moderar os medos e promover a ação preventiva, ao passo que a segunda tende a demonizar o criminoso e a provocar preconceitos que acabam por incentivar as hostilidades populares e sustentar o dever de punição do estado. Desse modo, o estado oscila entre respostas adaptativas e de negação, uma vez que a positivação de direitos e garantias não se demonstram suficientes para alterar e apagar preconceitos impregnados nas estruturas mentais habilmente construídas durante anos.

Quando da primeira eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, seu programa de governo apontava a segurança pública como uma das prioridades, e defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. A candidatura Lula apresentava o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos.

Tratava-se, portanto, de estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, por um lado, e, de outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais, por meio da utilização de novas tecnologias e da constituição de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas.

Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, pela fragmentação da ação dos estados na área, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime, para alimentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, assim como a necessária reforma das instituições policiais.



A implementação da proposta, no entanto, ocorreu apenas em parte, e o tema das reformas estruturais das organizações policiais foi logo retirado da pauta. Houve importantes avanços na gestão do conhecimento, com a estruturação de redes de pesquisa e a produção mais sistemática de dados, que culminaram com a constituição do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) no governo Dilma. No entanto, isso pouco foi levado em conta para informar a gestão estratégica originalmente proposta. Verificaram-se avanços nas políticas de prevenção, com a celebração dos primeiros convênios entre a União e municípios para a implementação de programas de prevenção, e a formação dos profissionais de segurança pública, embora ainda centrada nas academias de polícia, receberam o importante aporte da constituição da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que viabilizou o contato mais permanente entre as polícias e demais operadores da segurança pública e as universidades brasileiras, permitindo a consolidação ou a criação de vários grupos de pesquisa na área.

Quando do debate eleitoral que antecedeu a reeleição de Lula, e já com o balanço do primeiro mandato, a proposta apresentada foi no sentido de que problemas importantes fossem enfrentados: a questão da desqualificação e obsolescência das polícias estaduais; a falência do modelo prisional; a fragmentação do sistema; a baixa complementaridade na intervenção de seus organismos na prestação de serviços; a incipiente instrumentalização da inteligência policial; a ausência do poder público local no tratamento do tema; e a baixa interação e participação da sociedade na discussão, elaboração e avaliação das políticas públicas na área (Tavares dos Santos, 2006).

A proposta articulava em torno do conceito de segurança pública cidadã uma série de iniciativas com o objetivo de fortalecer as instituições do sistema de justiça criminal e segurança e, em especial, desarticular o crime organizado no território brasileiro, mas também de estimular um novo padrão de convivência entre as pessoas, reforçando a democratização e ampliando a participação, promovendo os direitos humanos, e desenvolvendo, simultaneamente, políticas de prevenção e repressão qualificada ao crime e às violências, físicas e simbólicas, de modo a garantir que a sociedade brasileira tivesse a paz como valor fundamental.

Em 2007, seguindo a tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pela criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e, posteriormente, da proposta de um “Sistema Único de Segurança Pública” (Susp), o Ministério da Justiça, dirigido à época por Tarso Genro, lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronaspi), reconhecendo os avanços dos

planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, desta feita, às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura.

Em que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas aos recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos, levando à identificação, pelos balanços realizados, de problemas relacionados com o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública.

Nas eleições seguintes, quando Dilma Rousseff é lançada como candidata do governo, o tema segurança pública foi secundarizado no programa e no debate eleitoral, em boa parte em virtude do relativo sucesso alcançado no período anterior para estancar o crescimento dos homicídios, especialmente na região Sudeste. O Plano Nacional de Segurança Pública, formulado e lançado somente no segundo ano de governo, teve uma divulgação bem mais discreta do que os anteriores, não sendo constituído de um todo integrado, mas de uma série de pontos que vão sendo implementados ao sabor de conveniências dos governos estaduais aliados.

Ao final de seu primeiro mandato, e com a abertura de uma nova disputa eleitoral, o governo Dilma carecia de indicadores favoráveis na área da segurança, impactada pelo novo crescimento das taxas de homicídio e pela crescente sensação de insegurança, que dá margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem, redução da maioria penal, aumento de penas e outras medidas vinculadas ao populismo punitivo. Tendo como único trunfo o sucesso das medidas tomadas para a garantia da segurança durante a Copa do Mundo, a candidatura de Dilma lançou mão da proposta de institucionalização dos Centros Integrados de Comando e Controle, para viabilizar a integração de ações entre a União e os estados, assim como a integração de esforços das polícias civis, militares e federal.

Se a proposta tem o mérito de reconhecer a necessidade da participação efetiva da União na gestão da segurança, é forçoso reconhecer que avança muito pouco neste âmbito, deixando de lado pautas como a reforma das estruturas policiais (ao contrário, acaba por reforçar uma lógica que não questiona o problema da militarização da polícia e todas as suas consequências

para a constituição de um novo modelo de policiamento), a implementação de mecanismos efetivos de controle da atividade policial, e a também necessária ampliação da competência dos municípios neste âmbito. Também não há mais referência à necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, que havia avançado via Gabinetes de Gestão Integrada, disseminados a partir do Pronasci. Por fim, e talvez mais importante, nada é dito sobre a necessária construção de caminhos alternativos ao endurecimento penal, com a revisão da política de drogas e a implementação de mecanismos efetivos para a administração dos conflitos cotidianos nos grandes e médios centros urbanos.

Se de um lado os governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores deixaram uma marca importante na tentativa de enfrentamento da cultura punitiva e de redução da violência, como o Estatuto do Desarmamento, aprovado em 2003 e até hoje alvo de duros ataques dos defensores da liberalização do comércio de armas no país, geralmente ligados à indústria armamentista e ao discurso punitivista; se os governos do PT contribuíram para a aprovação de legislações mais duras no combate à corrupção, e incentivaram a adoção, pelos estados e municípios, de políticas de prevenção ao delito; se no governo Dilma foi aprovada uma importante reforma legal para ampliar as alternativas cautelares no processo penal, tentando reduzir a utilização da prisão preventiva, assim como uma legislação de controle e criminalização das práticas de tortura praticadas por agentes do estado, tudo isso permite vincular as políticas dos governos eleitos a partir de 2003 a uma perspectiva “realista de esquerda”, vinculada à defesa de um direito penal mínimo e apostando, sobretudo, no reforço das capacidades das agências de controle punitivo para atuar dentro das previsões legais e em políticas públicas de prevenção ao delito e de inclusão social.

Para além de questões relacionadas com a estrutura desigual da sociedade brasileira, e o tratamento diferenciado que se constitui no padrão de atuação das agências de controle punitivo, é preciso reconhecer que o aperfeiçoamento gerencial e institucional, embora necessário, não é tão simples, porque há diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. De um lado está o discurso republicano da garantia dos direitos humanos com segurança pública, mas de outro há uma concepção que se conecta com parcelas importantes da opinião pública, no sentido do endurecimento penal, de mais prisões, de presos em condições precárias, sem garantias individuais básicas, como forma de dissuasão e contenção da criminalidade. Discurso que se manifesta muitas vezes pela defesa da pena de morte, da redução da maioria penal, dos direitos humanos só para “humanos direitos”, do livre acesso às armas para estes últimos etc.

Para compreender o paradoxo de que no plano federal o governo atuou no sentido da contenção do poder punitivo, mas as taxas de encarceramento nunca alcançaram níveis tão elevados, é preciso também considerar, entre outros fatores, o peso do estado de São Paulo para a obtenção deste resultado. Durante todos os 12 anos em que o governo federal foi assumido por uma orientação política inspirada na tradição da esquerda latino-americana, o governo de São Paulo esteve sob o controle do PSDB, que adotou, tanto discursivamente quanto em suas práticas de gestão, políticas vinculadas aos movimentos de Lei e Ordem, na defesa de encarceramento duro especialmente para delitos ligados ao mercado da droga. Isso explica a discrepância dos dados de encarceramento de São Paulo, se comparados a outros estados, e se percebe assim o peso da orientação do poder executivo estadual, responsável pela coordenação da atuação das polícias civil e militar.

As práticas correntes das instituições policiais atravessam a fronteira de uma legalidade considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, seguindo em direção a um tipo de “ilegalidade prática”, uma lógica em uso justificada pela eficiência. Se o inquérito passa a ser um entrave, criam-se alternativas práticas para dar eficiência a algo que de outro modo não atenderia a imensa demanda recebida pela polícia. No entanto, esta “ilegalidade eficiente” tanto diminui as garantias de direitos dos acusados, quanto também não tem se demonstrado capaz de aumentar a capacidade investigativa da polícia. Michel Misse (2008) propõe o conceito de sujeição criminal para dar conta do fenômeno, que embora não seja novo é reforçado pela dinâmica social contemporânea.

Além da importância dos governos estaduais e da orientação que imprimem à ação de suas polícias para a compreensão dos processos de criminalização e da geografia do encarceramento no Brasil, também é necessário levar em conta a atuação de outras duas agências de controle punitivo: o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Com relação à atuação do Ministério Público como titular da ação penal, pesquisas sobre as concepções de política criminal dos promotores e procuradores da República (Azevedo, 2005, 2010) indicam uma identificação crescente com propostas de tolerância zero contra o crime como forma de combater as altas taxas de criminalidade. A corrente garantista, orientada pela ideia de que a persecução penal não pode violar as garantias constitucionais do acusado, tem cada vez menos adeptos no interior da instituição.

Encarregados de aplicar a lei e julgar os casos concretos, os juízes são atores centrais do sistema de justiça. Os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas

sobre o comportamento profissional, a mentalidade dos juízes, a origem social dos magistrados, colocaram em evidência a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais. As conclusões em geral apontam para a existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária: seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais desfavorecidos econômica e culturalmente, e de favorecimento para as classes superiores, e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas.

Fato é que todos estas tendências e desafios dizem respeito à necessidade de uma revolução democrática da justiça no Brasil, que redirecione a estrutura e os esforços de milhares de operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal para objetivos diversos do foco até agora direcionado para a “manutenção da ordem pública”. Uma estrutura policial profissionalizada e capaz de estabelecer vínculos com a comunidade e atuar na resolução de conflitos cotidianos, e de realizar a investigação e a repressão qualificada da criminalidade violenta, e um sistema de justiça capaz de colocar-se perante a sociedade enquanto um canal legítimo e adequado para a mediação dos conflitos sociais, e de produzir decisões judiciais mais próximas de critérios universais de justiça, incorporando a moderna doutrina penal constitucional ao cotidiano das salas de audiência, são a exigência colocada para que possamos avançar no sentido da redução da violência e da garantia da segurança pública no Brasil.

Por diversos motivos, entre os quais os diversos escândalos de corrupção que se sucederam ao longo dos 12 anos de governo, assim como a falta de uma orientação mais clara sobre um programa descarcerizante e que ao mesmo tempo dê conta da demanda social por redução da violência, os governos dirigidos pelo PT no Brasil não tiveram a capacidade para construir uma efetiva hegemonia de uma concepção de segurança pública vinculada à afirmação de direitos e ao funcionamento adequado e republicano dos órgãos responsáveis pela persecução criminal. Perderam também a possibilidade política de incidir sobre outras esferas de governo, como os estados e municípios, e mesmo outras dimensões institucionais, como parlamento e judiciário, para a mudança de orientação das decisões judiciais e a ampliação de um sistema legal capaz de reestruturar os órgãos policiais e implementar mecanismos eficazes de controle. Chegamos assim ao início de um novo governo, ainda na perspectiva da esquerda, mas com o crescimento ininterrupto das taxas de encarceramento, o aumento dos níveis de criminalidade violenta, e o recrudescimento dos movimentos de Lei e Ordem, ameaçando as poucas conquistas até aqui alcançadas e lançando uma sombra de dúvida sobre o futuro das políticas penais no Brasil.

## Referências

- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.
- ADORNO, Sérgio. Lei e Ordem no segundo Governo FHC. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 103-140, 2003 <[dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200005](https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200005)>.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e democracia em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. In: Ruth Maria Chittó Gauer (org.). *Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos*. Porto Alegre: Edipucrs, 2012. p. 93-119.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Ministério público gaúcho: quem são e o que pensam os promotores e procuradores de justiça sobre os desafios da política criminal*. Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2005 (Separata).
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal*. Brasília: ESMPU, 2010 <[http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Perfil\\_ebook.pdf](http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Perfil_ebook.pdf)>.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*. São Paulo: Ibccrim, 2010.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FÁTIMA E SILVA, Mario do Rosário de. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Katál*, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.
- CASTRO, Jorge Abrão de. Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Ipea, Nota Técnica, 2012 <[www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)> (10 maio 2014).
- DEPEN – Comissão de Monitoramento e Avaliação. *População carcerária brasileira (Quinquênio 2003-2007) – evolução e prognósticos* <[www.mj.gov.br/depen](http://www.mj.gov.br/depen)> (15 jan. 2009).
- ELBERT, Carlos Alberto. *Novo manual básico de criminologia*. Ney Fayet Júnior (trad.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, edições de 2007 a 2014 <[www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/](http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/)> (26 abr. 2014).
- FREIRE, Christiane Russomano. *A violência do sistema penitenciário brasileiro contemporâneo: o caso RDD*. São Paulo: IBCCrim, 2005.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. Bento Prado de Almeida Neto (trad.). Curitiba: *Revista de Sociologia e Política*, v. 13, p. 58-80, 1999.
- ILANUD. *Relatório de Pesquisa: a Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*. São Paulo, julho de 2005 <[www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf](http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf)> (15 fev. 2007).

INSTITUTO Sou da Paz. *O impacto da lei das cautelares nas prisões em flagrante no estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa, 2013 <[www.soudapaz.org/upload/pdf/lei\\_das\\_cautelares\\_2014\\_digital.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/lei_das_cautelares_2014_digital.pdf)>.

IPEA. A queda da desigualdade entre as pessoas ocupadas: análise do Brasil metropolitano. *Informe da Presidência nº 6*, junho de 2008.

IPEA. *Sistema de indicadores de percepção social: segurança pública* (mar. 2011).

MATTHEWS, Roger. *O mito da punitividade*. Reino Unido: London Southbank University <<http://pt.scribd.com/doc/126574765/Matthews-Roger-O-Mito-Da-Punitividade>> (9 jul. 2013).

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Scrita Editorial, 1992.

MISSE, Michel. A construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: Michel Misse (org.). *Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 13-32.

OLIVEIRA, Janaína; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O monitoramento eletrônico na justiça criminal: o caso brasileiro. In: Alexandre Moraes Da Rosa; Neemias Moretti Prudente (orgs.). *Monitoramento eletrônico em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 60-90.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013* <[www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)> (18 jun. 2013).

SÁ E SILVA, Fábio. “Nem isso, nem aquilo”: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2002-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p. 412-433, 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOZZO, Máximo. *Los retos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana*. Venezuela: Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (Unes), 2012.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. O programa de governo do candidato Lula sobre segurança pública. 2006 <[www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/30709](http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/30709)> (10 maio 2014).

WASELFSZ, Julio Jacobo. *Prévia do mapa da violência 2014: os jovens do Brasil*. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – Flacso <[www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Previa\\_mapaviolencia2014.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Previa_mapaviolencia2014.pdf)> (12 maio 2014).

Recebido em: 24 dez. 2014

Aprovado em: 30 jan. 2015

Autor correspondente:  
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo  
Av. Ipiranga, 6681  
90619-900, Porto Alegre, RS