

Da Nova República ao antimodernismo penal: tendências do controle penal no Brasil pós-redemocratização

From the New Republic to penal antimodernism: trends in penal control in post-redemocratization Brazil

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

LAURA GIRARDI HYPOLITO

RESUMO

O presente artigo analisa as tendências do controle criminal no Brasil desde a redemocratização, destacando o crescimento do punitivismo e a permanência de traços autoritários no sistema de justiça criminal. A partir das perspectivas teóricas de Pierre Bourdieu e David Garland, examina-se como diferentes atores influenciaram as políticas criminais, resultando em uma legislação ambígua que oscila entre o endurecimento penal e a ampliação de direitos fundamentais. O estudo aborda as principais mudanças legislativas desde a promulgação da Constituição de 1988, com destaque para a Lei dos Crimes Hediondos (1990), a Lei de Drogas (2006) e a Lei Maria da Penha (2006), evidenciando como essas normas impactaram o sistema de justiça criminal. Além disso, discute-se o papel do sistema judiciário na manutenção de práticas autoritárias, como o uso excessivo da prisão preventiva e a seletividade penal. A análise também percorre as políticas criminais e de segurança pública implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, ressaltando como cada administração lidou com a criminalidade e a segurança pública. O artigo conclui que, apesar dos avanços democráticos, o punitivismo segue como a principal resposta estatal à violência e tem uma inflexão relevante com o ascenso do populismo penal no Congresso Nacional a partir de 2018, reforçando a necessidade de o campo democrático assumir a agenda da segurança pública e implementar políticas de prevenção e de repressão ao delito compatíveis com o Estado democrático de direito e eficazes contra o crime.

Palavras-chave: Política criminal; Redemocratização; Punitivismo.

ABSTRACT

This article analyzes the trends in criminal control in Brazil since democratization, highlighting the rise of punitivism and the persistence of authoritarian traits within the criminal justice system. Drawing on the theoretical perspectives of Pierre Bourdieu and David Garland, it examines how various actors have influenced criminal policies, leading to ambiguous legislation that oscillates between harsher penalties and the expansion of fundamental rights. The study explores key legislative changes since the enactment of the 1988 Constitution, focusing on the Heinous Crimes Law (1990), the Drug Law (2006), and the Maria da Penha Law (2006), demonstrating how these laws have shaped the criminal justice system. Additionally, it discusses the judiciary's role in sustaining authoritarian practices, such as the excessive use of pretrial detention and selective penal enforcement. The article also reviews criminal and public security policies implemented under the administrations of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro, analyzing how each government addressed crime and public security. The study concludes that, despite democratic advancements, punitivism remains the dominant state response to violence and has taken a significant turn with the rise of penal populism in Congress since 2018. This shift underscores the need for the democratic field to take ownership of the public security agenda and implement both preventive and repressive crime policies that align with the rule of law and effectively combat crime.

Key words: Criminal policy; Redemocratization; Punitivism.

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira, consolidada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trouxe consigo um arcabouço normativo que visava a garantir direitos fundamentais, ao estabelecer um sistema de justiça criminal mais equilibrado e garantista, além de estabelecer limites à atividade do poder estatal. No entanto, paralelamente à expansão desses direitos, verificou-se um crescimento expressivo da criminalidade e um fortalecimento de discursos punitivistas, que impulsionaram a adoção de legislações mais rigorosas e ampliaram significativamente o encarceramento no país. Este artigo busca analisar as principais tendências de controle no campo criminal brasileiro desde a redemocratização, destacando como as políticas criminais oscilaram entre medidas repressivas e iniciativas voltadas para a proteção de direitos.

A partir da teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1989) e da análise de David Garland (2014) sobre a cultura do controle, o artigo examina como diferentes atores e instituições moldaram as políticas criminais e de segurança pública no Brasil ao longo das últimas décadas. O conceito de campo jurídico de Bourdieu permite compreender a dinâmica de poderes e disputas entre diferentes agentes que influenciam a legislação penal e

sua aplicação, enquanto a perspectiva de Garland auxilia na identificação dos fatores sociais, políticos e econômicos que impulsionaram a adoção de medidas punitivas.

Desde o início da década de 1990, observa-se um movimento crescente de endurecimento penal, exemplificado pela Lei dos Crimes Hediondos (Brasil, 1990) e pela Lei de Drogas (Brasil, 2006b), ambas com impacto significativo no aumento do encarceramento. Ao mesmo tempo, foram implementadas medidas que buscavam garantir direitos fundamentais, como a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006a) e o Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010), demonstrando a existência de uma política criminal ambígua, que combina tendências repressivas e garantistas.

A análise também aborda a atuação do sistema judiciário e sua relação com o autoritarismo histórico que permeia o processo penal brasileiro. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido o sistema acusatório e uma série de garantias processuais, observa-se a permanência de práticas autoritárias e a resistência à implementação plena desses direitos. Isso se reflete na utilização abusiva da prisão preventiva, na seleção discriminatória dos alvos do sistema penal e no enfraquecimento de mecanismos de controle da atuação policial e judicial.

Ao longo do artigo, serão discutidas as transformações nas políticas criminais e de segurança pública durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, destacando como cada gestão enfrentou os desafios da violência e da criminalidade e quais foram os impactos das medidas adotadas. Em um contexto de crescente polarização política e demanda por soluções imediatas para a segurança pública, o artigo propõe uma reflexão crítica sobre os rumos da política criminal brasileira e a necessidade de reformulações estruturais que garantam um sistema de justiça mais eficiente e equitativo.

1. A TEORIA DOS CAMPOS E O CAMPO DO CONTROLE DO CRIME

Com a intenção de compreender as mudanças no campo do controle do crime no Brasil desde a redemocratização, temos desenvolvido uma agenda de pesquisa que parte da perspectiva de uma Sociologia da Administração da Justiça Penal, a qual considera desde o momento de produção das normas penais (criminalização primária) até a atuação das polícias e da justiça penal (criminalização secundária). Para tanto, considera-se a atuação de diferentes agentes, dentro de um campo complexo e multifacetado. A construção dessa perspectiva de análise parte da teoria dos campos, de Pierre Bourdieu (1989), e do

reconhecimento da existência de um campo do controle do crime, na concepção de David Garland (2014).

Dentro da perspectiva de Bourdieu (1989), o mundo social é constituído por diversos campos, microcosmos ou espaços de relações objetivas, os quais possuem regras próprias, princípios e hierarquias. Ou seja, cada campo possui uma lógica própria, que não se reproduz e que não se submete àquela que guia outros campos. A partir dos conflitos e das tensões referentes à sua própria delimitação é que se define. Por meio de redes de relações ou de oposições entre os agentes sociais que atuam em um determinado campo social é que este se constrói.

A noção de campo de Bourdieu pode ser compreendida como sendo um espaço que abrange tanto um *campo de forças* — ou seja, uma estrutura que constribe os agentes nela envolvidos — quanto um *campo de lutas*, no qual os agentes atuam de acordo com suas posições correspondentes ao campo de forças. Essa relação opera a fim de conservar ou transformar sua estrutura. Os campos são locais onde os distintos agentes, atuando em distintas instituições, disputam, transformando ou conservando sua estrutura. É dessas lutas que provêm as relações de dominação dentro dos campos, as quais Bourdieu (1989) chama de violência simbólica.

Cada campo possui em seu microcosmo determinadas características, perfil de seus agentes, interesses e necessidades de investimentos próprios, para que assim sejam constituídas sua existência e estruturação. De acordo com Bourdieu, o entendimento de como cada campo opera, se mantém e se estrutura, dentro de sua própria singularidade, não o reduz, mas, sim, o define, conserva e amplia. Todo campo se caracteriza por possuir agentes que compartilham o mesmo *habitus*, em consequência do que o campo estrutura o *habitus*, e o *habitus* constitui o campo. Ou seja, o *habitus* é a internalização da estrutura social, ao passo que o campo é a exteriorização do *habitus*.

Além disso, cada campo é contemplado pela presença de um interesse central e comum a todos aqueles que o integram: as diversas formas de capital, as quais se mostram como recursos fundamentais para a manutenção e reprodução das posições sociais dentro dos campos. Para Bourdieu (1989), são três os tipos de capital presentes no espaço social: capital econômico, capital cultural e capital social. O capital simbólico seria a síntese dissimulada e transfigurada dessas três formas de capital — seria o entendimento dos indivíduos de que a condição, posição, espaço ocupado e reservado a eles “é o destino digno de seu merecimento” (Bourdieu, 1989, p. 15).

No entanto, em todos os campos existe uma distribuição desigual das formas de capital, o que acaba por ocasionar conflitos permanentes entre agentes e grupos dominantes, na busca por defender seus privilégios ou prerrogativas em relação aos demais, e grupos dominados, em luta por direitos e/ou prerrogativas. Ou seja, existe um princípio de movimento perpétuo, que reside nas ações e reações dos agentes que lutam para conservar e melhorar suas condições dentro do campo (Bourdieu, 1989). Da luta entre os agentes por manter ou modificar as estruturas provêm as dinâmicas dos campos e subcampos. Ou seja, na busca por preservar ou alterar os princípios hierárquicos das posições existentes dentro do campo é que se estabelecem os conflitos entre os que dominam — aqueles que impõem sua espécie preferencial de capital como princípio de hierarquização do campo — e os que são dominados — os quais não possuem o capital específico que possibilita a entrada no campo. Como dito anteriormente, essas disputas internas de onde provêm as relações de dominação do campo configuram o que Bourdieu chama de violência simbólica.

Quanto ao campo jurídico, Bourdieu afirma que este é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o que é o direito (Bourdieu, 1989, p. 212). Ou seja, dentro do campo jurídico, a autoridade jurídica cria a violência simbólica legítima, cujo monopólio pertence ao Estado. Dentro desse campo estão os agentes investidos de competência técnica e social — aqueles que têm capacidade de interpretar textos, falas, que consagram a visão legítima do mundo social — e que se defrontam e competem entre si. O discurso jurídico reproduz o *habitus* linguístico de seu campo, de forma que é restrito ao entendimento e compreensão daqueles que a este pertencem. Assim, o formalismo jurídico é a ferramenta utilizada pelos agentes e instituições jurídicas para edificar o monopólio de como deve ser o uso do direito e o funcionamento do subcampo judicial.

Apresentado o conceito de campo de Pierre Bourdieu (1989), cabe agora introduzir a perspectiva de David Garland (2014) no debate sobre a nova cultura do controle contemporânea, percebida nas instituições a partir da crise do modernismo penal, a partir do fim da década de 1970, com o advento dos efeitos da modernidade tardia. Na obra *A cultura do controle*, Garland (2014) tem como foco o conjunto das respostas sociais e estatais dadas ao crime. Isso porque, de acordo com o autor, é o que o permitiria identificar alguns dos princípios de organização que estruturam os modos contemporâneos de pensar e agir no que se refere ao controle do crime. Já no início da obra, Garland explica o porquê da necessidade de observar o campo do controle do crime como um todo, e não subdividido em diversos campos, de tal modo que “somente através da observação do campo como um

todo podemos pretender descobrir as estratégias, as racionalidades e culturas que proporcionam ao campo sua estrutura e organização próprias (Garland, 2014, p. 34)”.

Ao falar sobre as mudanças que ocorreram no campo do controle do crime, percebidas a partir das décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, o autor defende que foram geradas por duas forças sociais fundamentais: o modo de organização da modernidade tardia e a economia de mercado. Desse modo, essa nova cultura do controle do crime “encarna um novo conceito de previdenciário penal, uma nova criminologia do controle e um modelo econômico de tomada de decisões (Garland, 2014, p. 38)”. Ao demonstrar que as mudanças percebidas no campo do controle do crime não decorreram meramente de apontamentos teóricos, mas também de forças históricas que transformaram a vida social na modernidade tardia, Garland aponta que na metade da década de 1970 se dá início ao processo de ruína das bases que antes sustentavam o welfarismo penal.

Com a percepção do aumento das taxas de criminalidade na década de 1980 e o sentimento generalizado de que o sistema de justiça criminal como se apresentava não tinha a credibilidade e capacidade necessárias para resolver essas questões, o paradigma do fracasso se espalhou na maior parte dos setores da justiça criminal. As instituições passaram a ser percebidas como ineficientes e contraproducentes, e tudo isso levaria ao questionamento acerca da capacidade estatal de gerenciar a segurança e responder à questão criminal (Garland, 2014). Esse processo resultou na criação de diversos programas e políticas conflitantes entre si. Para Garland, essas tentativas de reconfigurar o campo do controle do crime foram produto de toda a crise que se instalara, de tal modo que as antigas estruturas e ideologias de controle do crime ruíram, posto que não mais encontraram sustentação no modo de vida e nas crenças correspondentes ao período, dado que “as estruturas sociais e as sensibilidades culturais que amparavam o campo se transformaram” (Garland, 2014, p. 172).

Nesse sentido, nos anos 1980 e 1990 houve uma mudança de mentalidade social, que passou a aderir a uma nova e menos inclusiva narrativa cívica, de modo que as transformações no campo do controle do crime se adaptaram às novas condições sociais, políticas e culturais da sociedade de modernidade tardia. É assim que o autor afirma que “as mudanças dos últimos vinte anos no controle do crime foram conduzidas não apenas por considerações criminológicas, mas também por forças históricas que transformaram a vida social e econômica na segunda metade do século XX” (Garland, 2014, p. 181). O

fundamento da explicação de Garland é a percepção de dois importantes fatos sociais que estavam ocorrendo nos países estudados: a percepção das altas taxas de criminalidade como fato social normal e o reconhecimento das limitações do sistema de justiça criminal para tratar essas questões. Esses fatos causaram a erosão de um dos mitos fundacionais das sociedades modernas: o mito de que o Estado soberano é capaz de prover “lei e ordem” e de controlar o crime dentro do seu território (Garland, 2014).

De acordo com o autor, frente a essa realidade, o Estado poderia agir de duas formas: a primeira, adotando medidas de *adaptação* (visto o reconhecimento da sua falência em gerir todos os aspectos da vida social) e, assim, elaborando políticas que buscassem enfrentar essas questões por meio da formulação de políticas públicas efetivas; e a segunda, de *negação* ao dilema do mito do Estado soberano em resolver as questões da criminalidade, reforçando sua *atuação simbólica* em relação aos problemas sociais, de modo que não se preocupa tanto em agir para de fato controlar os problemas envolvendo o crime, mas, sim, em demonstrar à população sua indignação com tal realidade. Assim, ao mesmo tempo em que a *máquina administrativa estatal* adotou medidas de adaptação, vistas as limitações do Estado às questões acima apontadas, a reação proveniente da *máquina da política estatal* se engajou em uma espiral de fuga e negação dessa realidade. Como consequência disso, tem-se “uma série de políticas esquizofrênicas, que parecem conflitar entre si” (Garland, 2014, p. 249).

A preferência pela *negação*, ao longo das décadas de 1980 e 1990, é evidenciada na mudança no discurso político, que passou a sofrer fortes interferências dos anseios do público e da mídia, de modo que a formulação político-criminal passou a assumir um viés de enfrentamento duro contra o crime, com a finalidade de restituir a ordem, a moralidade e a disciplina e de restaurar a confiança pública em sua capacidade de gerir as questões relativas à criminalidade, com medidas iliberais ou antimodernas de resposta ao delito.

De acordo com Garland, “desprezando as evidências de que o crime não reage rapidamente a punições duras, a novos poderes policiais ou ao maior recurso ao encarceramento” (Garland, 2014, p. 280), as legislaturas passaram a adotar posturas altamente punitivas e com foco na manutenção da “lei e ordem”, mediante uma atuação simbólica. Como consequência da adoção dessas medidas, consequentes da *negação*, as taxas de encarceramento passaram a crescer exponencialmente, principalmente nos Estados Unidos.

2. POLÍTICA CRIMINAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O retorno à democracia no Brasil efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade. Desse modo, os novos atores políticos, agora eleitos democraticamente, se depararam com a realidade do aumento das taxas de criminalidade, que decorreram de fatores como a grande concentração populacional desde a migração do campo para as grandes cidades, ocorrida no período do governo militar, a entrada da cocaína no mercado ilegal gerenciado por organizações criminosas e a desestruturação das polícias ocorrida durante o período autoritário, que tiveram sua legitimidade social comprometida.

Nessa linha, as distintas esferas da administração pública (federal, estadual e municipal) tinham no problema da segurança pública uma de suas principais demandas por atuação. Isso porque o sentimento de insegurança era crescente, dada a percepção popular a respeito das distintas esferas da criminalidade, desde o tráfico até a assaltos e homicídios, os quais muitas vezes não eram resolvidos (Azevedo, 2018). Como resultado dessa dinâmica, há a crescente perda da legitimidade do sistema penal e do Estado para resolver as questões criminais.

Acerca da polícia no contexto da redemocratização, o debate se dava em torno de sua renovação, para que assim pudesse atuar efetivamente em um Estado democrático, visando a assegurar os direitos e cidadanias da população como um todo (Azevedo, 2018). Mudanças como a racionalização dos esforços de informação e prevenção, para enfrentar a criminalidade em seus vários níveis, mais a necessidade de uma redução na atuação seletiva da atividade policial foram alguns dos desafios colocados para os novos gestores. Entretanto, como aponta Azevedo (2018), tais alterações esbarraram em uma cultura repressiva e autoritária, historicamente atribuída ao papel desempenhado pelas forças policiais no Brasil.

A continuidade autoritária representa a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis. Em 1979, com o fim do AI-5, o governo federal, no plano da segurança pública, resistiu a transmitir poderes para os governos estaduais. Enquanto a polícia civil era controlada pelos governos locais, a polícia militar, desde o decreto-lei nº 667 de 2 de junho de 1969, era tutelada diretamente pelo Ministério do Exército. Ora, isso, em termos práticos, representa um legado autoritário nas práticas de repressão de delitos por aquela instituição, que ficou despreparada para agir com a devida redemocratização e a necessidade de respeito aos direitos civis (Azevedo, 2018, p. 164).

Efetivamente, o maior êxito das discussões que se deram com a proclamação da Constituição de 1988 foi colocar os direitos humanos na agenda política brasileira, o que resultou na criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, o qual buscou, no campo da segurança pública, priorizar a abordagem dos abusos de poder cometidos por autoridades públicas, ainda que sem conseguir assegurar resultados efetivamente satisfatórios.

Já no campo do sistema penitenciário, este foi altamente impactado pelas políticas de aumento de repressão ao crime e do punitivismo percebidos desde a redemocratização. A partir da criação de uma série de novos dispositivos penais criminalizantes — como os anteriormente mencionados —, do aumento do punitivismo como resposta a anseios da população frente às taxas de criminalidade e da ausência de políticas públicas com respostas adaptativas aos problemas subjacentes (Garland, 2014), criou-se um ambiente de crescimento exponencial das taxas de encarceramento no país, em condições precárias de aprisionamento.

Como diversos autores já demonstraram (Azevedo; Hypolito, 2016; Azevedo; Cifali, 2016), a Lei dos Crimes Hediondos (Brasil, 1990) e a Lei de Drogas (Brasil, 2006b) foram os principais vetores do aumento do encarceramento no Brasil. Entretanto, cabe apontar que textos legislativos por si só não constituem o poder de encarcerar pessoas. O sistema de administração da justiça criminal, bem como a atuação seletiva de seus atores, é que cumprem esse papel de incriminações e consequentes encarceramentos.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na estruturação do sistema penal brasileiro ao consolidar garantias fundamentais, limitar o poder de atuação estatal e estabelecer novos parâmetros para a política criminal. No entanto, as reformas penais promovidas nas décadas subsequentes não resultaram necessariamente na redução da população carcerária ou no aperfeiçoamento das políticas criminais. Pelo contrário, observou-se uma tendência de expansão legislativa, com um aumento expressivo no número de leis penais, resultando em um cenário de encarceramento massivo, muitas vezes impulsionado por lógicas político-criminais distintas, como o populismo punitivo e o realismo de esquerda (Ferreira; Masiero; Machado, 2018). O populismo punitivo é caracterizado por leis penais voltadas para o recrudescimento do sistema penal e o aumento do encarceramento sem uma análise aprofundada de seus impactos sociais; já o realismo de esquerda se expressa em medidas penais voltadas à defesa de direitos fundamentais e ao reconhecimento de demandas históricas de grupos vulnerabilizados, como mulheres e populações racializadas (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

A produção legislativa pós-1988 foi intensificada pelos chamados “mandados de criminalização” presentes na própria Constituição, que estabeleceram a necessidade de tipificação penal para determinados crimes, como a tortura e o racismo. Esses dispositivos foram interpretados como um imperativo legislativo, levando à criação de novas normas penais e ao endurecimento de penas para diversos delitos. Entre 1940 e 2017, foram promulgadas 321 leis penais no Brasil, sendo que a maior parte delas ocorreu após a Constituição de 1988, revelando um processo de criminalização em larga escala que se desdobrou tanto em iniciativas punitivistas quanto em estratégias voltadas para a proteção de direitos fundamentais (Ferreira; Masiero; Machado, 2018). A pesquisa apresentada identificou o populismo punitivo e o realismo de esquerda como os dois principais vetores na formulação da política criminal brasileira nesse período.

Entre as reformas penais que contribuíram para o aumento do encarceramento, destaca-se a Lei de Drogas (Brasil, 2006b), que, embora tenha sido apresentada como uma tentativa de descriminalizar o porte de pequenas quantidades para consumo pessoal, resultou na ampliação do encarceramento de jovens negros e pobres, dada a ausência de critérios objetivos para a distinção entre usuário e traficante¹. Como consequência, houve um aumento expressivo da população prisional, com a categoria de crimes relacionados ao tráfico de drogas representando uma das principais causas de encarceramento no Brasil (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

Outro marco foi a Lei dos Crimes Hediondos (Brasil, 1990), que restringiu benefícios penais e processuais para uma série de delitos e estabeleceu regimes de cumprimento de pena mais severos. Essa legislação foi fruto de um contexto de comoção social e pressões políticas, refletindo uma abordagem tipicamente populista punitiva, que não se baseia em evidências empíricas sobre a eficácia da ampliação das penas como meio de redução da criminalidade. Apesar de sua vigência há mais de três décadas, os índices de violência não diminuíram, evidenciando o caráter simbólico e ineficaz dessa política criminal (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

Por outro lado, houve também reformas penais orientadas por uma perspectiva de proteção de direitos fundamentais. O artigo analisa, por exemplo, a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006a), que tipificou e endureceu penas para crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diferente de outras iniciativas de expansão penal, essa legislação partiu de um reconhecimento de demandas sociais e institucionais de proteção das

¹ Nota da edição: esse tema é desenvolvido também em Barreto (2024), incluído neste mesmo volume.

mulheres, sendo fundamentada em parâmetros internacionais de direitos humanos. A lei demonstrou impactos significativos na redução de feminicídios em algumas regiões do Brasil, embora ainda enfrente desafios em sua plena implementação (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

O Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010) e a Lei do Feminicídio (Brasil, 2015) são outros exemplos de legislações que, embora tenham ampliado o escopo penal, buscaram responder a desigualdades estruturais e oferecer maior proteção a grupos historicamente marginalizados. No entanto, mesmo leis motivadas por princípios de direitos humanos podem acabar reforçando a lógica punitivista caso não sejam acompanhadas de políticas públicas preventivas e estruturantes. Esse paradoxo reflete a complexidade da política criminal brasileira, que oscila entre iniciativas de proteção e mecanismos de repressão exacerbada (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

A pesquisa destaca que nem toda criminalização implica necessariamente o aumento do encarceramento. Algumas reformas penais, apesar de tipificarem novas condutas, não resultaram na superlotação carcerária, sobretudo quando associadas a penas alternativas à prisão, como é o caso do Estatuto do Idoso, que ao criminalizar novas condutas procurou adotar parâmetros que permitem a aplicação de alternativas penais. Essa constatação desafia a tese de que toda neocriminalização configure um reflexo do populismo punitivo, apontando para a necessidade de uma análise mais criteriosa das tendências político-criminais brasileiras (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

Os dados analisados no artigo indicam que o Brasil possui um dos maiores índices de encarceramento do mundo, com um crescimento de 157% na população carcerária entre 2000 e 2016. No entanto, esse aumento não está necessariamente associado a uma alta na criminalidade violenta. A maior parte dos presos no país responde por crimes patrimoniais e por tráfico de drogas, evidenciando o viés seletivo do sistema penal, que pune com mais rigor os segmentos socialmente vulneráveis enquanto mantém altas taxas de impunidade para crimes de colarinho branco e delitos cometidos por agentes estatais (Ferreira; Masiero; Machado, 2018).

No mesmo sentido, Campos e Azevedo apontam que a política criminal brasileira entre 1989 e 2016 foi marcada por uma característica ambígua, oscilando entre o endurecimento penal e a ampliação de direitos fundamentais. O estudo de Campos e Azevedo (2020) analisa as leis ordinárias aprovadas nesse período, buscando compreender se a trajetória legislativa seguiu uma lógica exclusivamente repressiva ou se houve uma dinâmica mais complexa, combinando elementos de punição e cidadania. A pesquisa

empírica examinou 130 leis sancionadas pelo Congresso Nacional, classificando-as segundo variáveis como o partido proponente, tempo de tramitação e o tipo de punição estabelecida (Campos; Azevedo, 2020).

A principal hipótese dos autores é que a política criminal no Brasil pós-1988 se caracteriza por uma lógica dual e contraditória. Por um lado, observa-se a aprovação de leis que endurecem penas e ampliam a repressão penal, refletindo um viés punitivista associado ao populismo penal. Por outro lado, há a promulgação de leis que buscam ampliar garantias e direitos dos acusados, seguindo um princípio mais universalista e alinhado a uma abordagem garantista do Direito Penal. Além disso, a expansão do Direito Penal se manifesta na criação de novas tipificações criminais, muitas vezes sem uma avaliação criteriosa dos impactos sobre o sistema de justiça criminal (Campos; Azevedo, 2020).

O estudo demonstra que a produção legislativa na área penal foi mais intensa nos primeiros anos dos governos FHC, Lula e Dilma, sugerindo que novos governos tendem a priorizar a segurança pública em sua agenda inicial. Os dados indicam que os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula foram os que mais sancionaram leis nessa área, com o PSDB, PMDB e PT figurando entre os partidos com maior número de proposições aprovadas. No entanto, o Legislativo exerceu predominância na formulação da política criminal, superando o Executivo na proposição de leis (Campos; Azevedo, 2020).

Entre as reformas que contribuíram para o aumento do encarceramento, destacam-se a Lei dos Crimes Hediondos (Brasil, 1990) e a Lei de Drogas (Brasil, 2006b). A primeira restringiu a progressão de regime e os benefícios penais para determinados crimes, enquanto a segunda, apesar de eliminar a pena de prisão para usuários de drogas, aumentou a pena mínima para tráfico, resultando em um crescimento expressivo da população carcerária. A pesquisa aponta que a população prisional brasileira saltou de aproximadamente 90 mil presos em 1990 para mais de 700 mil em 2016, evidenciando o impacto dessas reformas no encarceramento em massa (Campos; Azevedo, 2020).

Os dados apresentados pelos autores indicam que a política criminal brasileira não seguiu um padrão homogêneo de endurecimento penal, mas sim uma trajetória ambígua, combinando princípios repressivos e garantistas. A coexistência de normas punitivas e garantistas reflete não apenas disputas ideológicas dentro do Parlamento, mas também a influência de diferentes atores sociais, como movimentos de direitos humanos, bancadas conservadoras e o impacto de eventos midiáticos na formulação legislativa. Esse fenômeno é descrito pelos autores como uma política criminal "esquizoide", na qual medidas

punitivas e de ampliação de direitos convivem simultaneamente, sem uma diretriz coerente ou planejamento estratégico de longo prazo (Campos; Azevedo, 2020).

Ao final do período analisado, a ambiguidade na formulação da política criminal resultou em uma expansão do encarceramento, sem a correspondente redução da criminalidade. O Brasil se tornou um dos países com maior população carcerária do mundo, ao mesmo tempo em que a sensação de insegurança da população permaneceu elevada. Os autores sugerem que a ausência de um modelo estruturado e coerente de segurança pública tem levado a um ciclo de endurecimento penal contínuo, sem resolver as questões estruturais que alimentam a violência e a criminalidade no país (Campos; Azevedo, 2020).

3. POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, LULA, DILMA E TEMER

Em primeiro lugar, é importante destacar que política criminal e a política de segurança pública são esferas complementares — porém distintas — da atuação estatal no enfrentamento da criminalidade e na promoção da ordem social. A política criminal se refere ao conjunto de estratégias normativas e institucionais voltadas para a definição do que deve ser considerado crime e das formas de reação estatal, englobando a legislação penal, processual e de execução penal, bem como diretrizes sobre penas, medidas alternativas e prevenção do crime. Seu foco está na formulação de respostas jurídicas ao fenômeno criminal, orientando o sistema de justiça penal na aplicação da lei e no tratamento de pessoas em conflito com a norma penal.

Já a política de segurança pública está mais diretamente relacionada às ações e estratégias voltadas para a prevenção da criminalidade e a preservação da ordem pública, abrangendo o funcionamento das forças policiais, o investimento em tecnologia e inteligência, a atuação de guardas municipais e a articulação entre diferentes órgãos do poder público e da sociedade civil. Enquanto a política criminal define os limites e as sanções aplicáveis às condutas ilícitas, a política de segurança pública se ocupa da gestão da violência e da criminalidade no cotidiano, com medidas preventivas e repressivas que impactam diretamente a sensação de segurança da população. Assim, ambas as esferas se interconectam, mas operam com enfoques distintos dentro do campo mais amplo da justiça penal e da administração pública.

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), as políticas criminal e de segurança pública buscaram responder ao aumento da criminalidade

e ao sentimento de insegurança da população. O governo propôs um modelo de desenvolvimento que articulasse crescimento econômico, sustentabilidade e justiça social, incluindo a segurança pública como uma das cinco grandes metas governamentais (Adorno, 1999). Nesse contexto, a formulação das políticas de segurança seguiu a premissa de que o combate ao crime exigia o fortalecimento das instituições, um sistema de justiça mais ágil e a retomada do controle estatal sobre a criminalidade, enfatizando o princípio da “lei e ordem” (Adorno, 1999).

O diagnóstico inicial do governo apontava diversos desafios estruturais: a desconfiança nas instituições públicas, a impunidade crescente, a disseminação do tráfico de drogas e sua relação com homicídios e roubos, a atuação de grupos de extermínio e paraestatais, além da superlotação carcerária (Adorno, 1999), já então verificada. Havia um reconhecimento parcial de que a violência resultava não apenas da pobreza e desigualdades sociais, mas também da fragilidade das estruturas estatais responsáveis pela aplicação da lei. O governo identificou problemas como a precariedade do policiamento ostensivo, a defasagem nos métodos de investigação, a falta de efetivo na Polícia Federal, além do déficit de juízes e promotores e do congestionamento do sistema judiciário (Adorno, 1999).

A estratégia governamental estabeleceu quatro eixos de ação: fortalecimento da cooperação entre União, estados e municípios na segurança pública; agilização do sistema de justiça; aperfeiçoamento do sistema penitenciário; e fortalecimento dos órgãos federais de segurança e fiscalização (Adorno, 1999). Medidas como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a reforma do Código de Processo Penal, a criação de juizados de pequenas causas criminais e o incentivo ao regime aberto e semiaberto foram algumas das iniciativas implementadas. No entanto, apesar da adoção de tais medidas, os índices de criminalidade continuaram elevados, e o medo da população não foi significativamente reduzido (Adorno, 1999).

A persistência da violência refletia um conjunto de entraves políticos e institucionais. O legado autoritário da ditadura militar permaneceu presente nas agências de segurança, especialmente na militarização das polícias e na cultura da repressão (Adorno, 1999). As polícias militares gozavam de significativa autonomia e legitimidade em setores da sociedade, o que dificultava reformas mais profundas. Além disso, havia tensões entre forças conservadoras, que defendiam a repressão como principal resposta ao crime, e setores progressistas, que enfatizavam os direitos humanos e o controle civil sobre as forças de segurança (Adorno, 1999).

Um dos principais avanços do governo FHC foi a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) — Brasil (1996) —, um marco na institucionalização da defesa dos direitos humanos no Brasil (Adorno, 1999). O programa articulou medidas como a criminalização da tortura, a restrição do porte ilegal de armas e o fortalecimento da legislação de proteção a refugiados. Além disso, incentivou a parceria entre governo e sociedade civil na fiscalização de abusos e na formulação de políticas de direitos humanos (Adorno, 1999). No entanto, a implementação dessas políticas enfrentou resistência dentro das próprias instituições policiais e no meio político, onde setores conservadores mobilizavam discursos contra os “direitos humanos dos presos” e a favor da repressão como única solução viável (Adorno, 1999, p. 144).

Outro desafio significativo foi a crise do sistema penitenciário, agravada pelo aumento da população carcerária sem a devida ampliação da infraestrutura prisional (Adorno, 1999). O governo tentou impulsionar políticas de penas alternativas e ampliação de presídios, mas a superlotação e as péssimas condições das prisões permaneceram como problemas centrais. A violência institucional, como o massacre de Eldorado dos Carajás, expôs as dificuldades do governo em coibir a brutalidade policial e garantir a responsabilização de agentes estatais envolvidos em execuções extrajudiciais (Adorno, 1999).

Ademais, o pacto federativo se revelou um obstáculo à execução de uma política de segurança uniforme. Como a segurança pública era de responsabilidade dos estados, o governo federal encontrava dificuldades para coordenar e implementar mudanças estruturais (Adorno, 1999). As alianças políticas entre governadores e bancadas estaduais também limitavam a autonomia do governo federal na imposição de diretrizes para as forças policiais e o sistema de justiça criminal.

Apesar de inovações como o PNDH e medidas legislativas relevantes, a escalada da violência, a resistência institucional à reforma e a fragmentação das competências entre União e estados limitaram os impactos das políticas implementadas. A manutenção dos altos índices de criminalidade e o sentimento de insegurança da população tornaram evidente a complexidade do problema e a necessidade de um esforço político e institucional mais profundo para transformar o cenário da segurança pública no Brasil (Adorno, 1999).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a política de segurança pública manteve os mesmos eixos centrais do primeiro, sem mudanças substantivas na orientação política e pragmática. O diagnóstico das causas da criminalidade permaneceu o mesmo, enfatizando tanto fatores macroestruturais — como as

desigualdades sociais — quanto a crise do sistema de justiça criminal e as carências institucionais, especialmente no Executivo federal, no Judiciário e na administração penitenciária. A violência urbana e os crimes organizados continuaram crescendo, exacerbando sentimentos coletivos de medo e insegurança (Adorno, 2003).

Desde o primeiro governo FHC, houve reconhecimento de que os desafios da segurança pública eram complexos e demandavam respostas estruturais. No entanto, persistiam resistências institucionais às reformas, com a presença de interesses incrustados na burocracia estatal, em parte herança do regime autoritário. A implementação de políticas eficazes esbarrava na autonomia das polícias estaduais e na ausência de um controle mais rígido sobre seus agentes. Além disso, as mudanças na legislação penal e processual penal foram tímidas, resultando em uma estrutura de segurança pública envelhecida e ineficiente diante da crescente criminalidade (Adorno, 2003).

Durante o segundo mandato, o governo federal enfrentou forte pressão da opinião pública para assumir maior protagonismo na segurança pública. A violência e o crime figuravam entre as principais preocupações da população, com destaque para o aumento dos homicídios e a interiorização da criminalidade. Entre 1996 e 2000, pesquisas do Datafolha indicaram um crescimento da preocupação com a insegurança, atingindo seu pico em junho de 2000. O governo tentou responder com o lançamento do *Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP), em 2000, mas sua efetividade foi limitada, e os índices de violência permaneceram elevados (Adorno, 2003).

No que tange à criminalidade violenta, o Brasil apresentava taxas superiores às de muitos países de organização social comparável. Os dados disponíveis para 1999-2001 indicavam que homicídios, roubos, sequestros e tráfico de drogas eram responsáveis por grande parte das ocorrências registradas. A interiorização da violência também se tornou evidente, atingindo cidades de médio porte com mais de 500 mil habitantes, o que refletia a disseminação da criminalidade organizada e a busca de novos mercados pelo narcotráfico (Adorno, 2003). A violência policial, por sua vez, permaneceu uma questão central. Em diversos estados, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, o envolvimento de agentes policiais com grupos de extermínio e milícias era uma preocupação constante. Casos de execuções extrajudiciais e a prática de tortura nas delegacias continuaram a ser denunciados por organizações de direitos humanos (Adorno, 2003).

Diante desse cenário, o governo federal tentou reforçar a articulação entre União e estados por meio do *Plano Nacional de Segurança Pública*. O plano buscava promover maior

integração entre as forças de segurança, fortalecer o combate ao crime organizado e modernizar as polícias. No entanto, enfrentou dificuldades políticas e operacionais para ser implementado de maneira eficaz. O pacto federativo, que delega a responsabilidade pela segurança pública aos estados, limitava a capacidade de coordenação do governo federal, e a autonomia das polícias militares dificultava a adoção de diretrizes nacionais uniformes (Adorno, 2003).

Uma das principais iniciativas do segundo governo FHC na área de segurança foi a tentativa de regulamentação do desarmamento. O Plano Nacional de Segurança Pública incluiu propostas como o recadastramento de empresas de segurança privada, o endurecimento das regras para posse e porte de armas de fogo e a criação de um cadastro nacional de armas apreendidas. Além disso, o governo buscou a redução da circulação de armas por meio de campanhas de desarmamento e recolhimento voluntário. No entanto, essas medidas encontraram resistência no Congresso e entre setores da sociedade civil que defendiam o direito ao armamento como forma de autoproteção (Adorno, 2003).

Outro aspecto relevante da política criminal do período foi a continuidade das reformas institucionais para o fortalecimento dos direitos humanos. O governo FHC deu sequência ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que havia sido criado no primeiro mandato, e promulgou tratados internacionais que reforçavam o compromisso do Brasil com a proteção dos direitos fundamentais. No entanto, a implementação dessas políticas foi limitada por restrições orçamentárias e pela resistência de setores conservadores, que associavam os direitos humanos à proteção de criminosos (Adorno, 2003).

No âmbito prisional, o governo tentou mitigar a superlotação e melhorar as condições carcerárias, mas os esforços foram insuficientes diante do crescimento da população prisional. A falta de investimentos em políticas de ressocialização e a precariedade das condições dos presídios agravaram os problemas estruturais do sistema penitenciário, favorecendo a ascensão de facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, e o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro. A crise prisional se manifestou em uma série de rebeliões, sendo a mais emblemática a rebelião simultânea em 29 presídios paulistas, coordenada pelo PCC em 2001 (Adorno, 2003).

Ao final do segundo mandato de FHC, a segurança pública continuava sendo um dos principais desafios do país. A violência persistia em níveis elevados, a sensação de insegurança da população não havia sido reduzida, e as reformas implementadas pelo governo apresentaram resultados limitados. Embora algumas medidas tenham sido

inovadoras, como a tentativa de maior integração entre as forças de segurança e o fortalecimento dos direitos humanos, a resistência institucional, a fragmentação das políticas entre os entes federativos e a incapacidade do Estado em conter a expansão do crime organizado comprometeram os avanços esperados. O governo FHC encerrou seu ciclo sem conseguir alterar significativamente o quadro da criminalidade no Brasil, demonstrando a complexidade do problema e os desafios estruturais enfrentados na implementação de políticas eficazes de segurança pública (Adorno, 2003).

As políticas criminal e de segurança pública nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) seguiram uma trajetória de mudanças e continuidades dentro de um contexto político e social marcado por transformações econômicas e pela consolidação do Estado democrático. A segurança pública, que historicamente tem sido um dos grandes desafios do país, foi abordada pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) com um discurso voltado para a prevenção da criminalidade e a ampliação dos direitos sociais, mas manteve características do modelo punitivista anterior, resultando em um aumento contínuo das taxas de encarceramento (Azevedo; Cifali, 2016).

Desde os anos 1980, o Brasil tem experimentado um crescimento constante das taxas de criminalidade, especialmente nos centros urbanos, impulsionado por fatores como desigualdade social, crescimento da economia informal e a crise do sistema de justiça criminal. Durante os primeiros anos do século XXI, observou-se um ligeiro declínio nos índices de homicídio em algumas regiões do país, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, fenômeno associado a mudanças nas dinâmicas criminais e na adoção de políticas de controle de armas, como o Estatuto do Desarmamento (Brasil, 2003), conforme Azevedo e Cifali (2016). No entanto, a partir de 2007, os homicídios voltaram a crescer, atingindo um novo pico em 2012, com 56.337 mortes violentas registradas, o que evidenciou a dificuldade do governo em implementar medidas eficazes de combate à violência de forma consistente (Azevedo; Cifali, 2016).

Os governos Lula e Dilma buscaram ampliar a presença do Estado na segurança pública por meio de programas como o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci), lançado em 2007. Essa iniciativa foi uma tentativa de reformular a política de segurança ao integrar ações sociais e policiais, enfatizando a prevenção da criminalidade e a redução das desigualdades sociais como estratégias fundamentais (Azevedo; Cifali, 2016). O Pronasci incluiu medidas voltadas para a qualificação profissional de agentes de segurança,

a criação de territórios da paz e o apoio a políticas de reintegração social, mas encontrou dificuldades na implementação e sofreu forte resistência dentro das próprias forças policiais e do sistema de justiça criminal, além de enfrentar limitações orçamentárias (Azevedo; Cifali, 2016).

A ênfase na repressão e no encarceramento, no entanto, não foi abandonada. Durante os anos dos governos do PT, o Brasil registrou um crescimento expressivo da população carcerária, saltando de cerca de 300 mil presos em 2003 para mais de 570 mil em 2014 (Azevedo; Cifali, 2016). O endurecimento da legislação penal, especialmente no que se refere ao tráfico de drogas após a promulgação da Lei de Drogas (Brasil, 2006b), contribuiu para a criminalização de jovens negros e pobres, reforçando o caráter seletivo do sistema de justiça criminal e agravando a superlotação do sistema penitenciário (Azevedo; Cifali, 2016). Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) indicam que mais de 40% dos presos estavam em situação provisória, aguardando julgamento, e que a maioria das condenações estava relacionada a crimes patrimoniais e tráfico de drogas, refletindo um padrão punitivo que atinge principalmente as classes sociais mais baixas (Azevedo; Cifali, 2016).

Durante o governo Dilma Rousseff, a política de segurança sofreu uma inflexão. O Pronasci foi gradativamente descontinuado e substituído por medidas mais pontuais, como o *Plano Brasil Mais Seguro*, que teve foco na repressão ao crime organizado e no fortalecimento do policiamento ostensivo (Azevedo; Cifali, 2016). Ao mesmo tempo, as prioridades governamentais passaram a incluir o controle das fronteiras para conter o tráfico de armas e drogas e a garantia da segurança para grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014. O protagonismo das Forças Armadas nas operações de segurança foi ampliado, especialmente em ações nas favelas do Rio de Janeiro e em áreas de fronteira, o que gerou críticas devido ao risco de violação de direitos humanos e à falta de um plano de transição para uma segurança pública civilista (Azevedo; Cifali, 2016).

A falta de um modelo estruturado e de longo prazo para a segurança pública foi um dos principais desafios enfrentados pelos governos petistas. Apesar do discurso progressista e da tentativa de introduzir políticas de prevenção e cidadania, o modelo punitivista seguiu dominante, com a ampliação do encarceramento em massa e a manutenção de práticas repressivas por parte das polícias estaduais (Azevedo; Cifali, 2016). O sistema de justiça criminal continuou sobrecarregado e ineficiente, reforçando a percepção de impunidade e a demanda por respostas mais duras ao crime, o que alimentou

a ascensão de discursos populistas punitivos e a resistência a reformas estruturais no setor (Azevedo; Cifali, 2016).

Em suma, as políticas criminal e de segurança pública nos governos Lula e Dilma oscilaram entre a tentativa de implementar um modelo preventivo e a manutenção da lógica repressiva. Embora tenham sido promovidas iniciativas voltadas para a cidadania e o fortalecimento dos direitos humanos, as limitações políticas, institucionais e orçamentárias impediram mudanças estruturais significativas. A contínua militarização das polícias, o avanço do encarceramento em massa e a falta de mecanismos efetivos de controle da atividade policial demonstram a dificuldade do Estado brasileiro em superar os desafios históricos da segurança pública e implementar um modelo mais democrático e eficaz de combate à violência e ao crime (Azevedo; Cifali, 2016).

Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu os dois últimos anos de governo. Durante o governo de Michel Temer (2016-2018), o Brasil enfrentou desafios significativos na área de segurança pública, mas as políticas adotadas nesse período revelaram tanto limitações estruturais quanto contradições políticas. Em meio a um governo fragilizado por denúncias de corrupção e com baixa legitimidade popular, as iniciativas na área buscaram dar respostas rápidas à escalada da violência, mas tiveram dificuldades de implementação e pouca efetividade na resolução dos problemas estruturais da segurança pública. Entre as principais medidas adotadas, destacam-se a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública (Brasil, 2018c), a promulgação da lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) — Brasil (2018a) — e, de forma controversa, a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, medida inédita desde a Constituição de 1988.

A intervenção federal, decretada em 16 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018b), colocou sob controle do Exército as forças de segurança do Rio de Janeiro, com o general Walter Souza Braga Netto à frente da operação. Essa decisão foi cercada de críticas desde o início, tanto por seu viés autoritário quanto pela falta de uma estratégia clara para enfrentar os principais problemas da segurança no estado, como a corrupção policial e a violência sistemática contra populações vulneráveis. Em vez de promover uma reestruturação profunda das polícias ou um aprimoramento da governança na área, a intervenção resultou em operações militares ostensivas sem impacto duradouro na redução da criminalidade. Além disso, a condução da intervenção gerou atritos com organizações de direitos

humanos e reforçou práticas de militarização da segurança pública que historicamente têm demonstrado baixa eficácia.

Paralelamente, o governo Temer buscou estruturar uma política nacional de segurança pública mais integrada, com a criação do Susp, sancionado em 11 de junho de 2018 pela Lei nº 13.675 (Brasil, 2018a). Embora a proposta de integração e padronização das ações de segurança entre União, estados e municípios fosse uma demanda antiga, sua implementação efetiva esbarrou na falta de um financiamento robusto e na ausência de um planejamento coordenado entre os entes federativos. A tentativa de garantir recursos adicionais por meio do redirecionamento de parte das loterias federais para o Fundo Nacional de Segurança Pública trouxe um aporte inicial de R\$ 800 milhões até o final de 2018, mas a incerteza sobre a continuidade do financiamento e a instabilidade política do governo limitaram os impactos práticos da medida. Assim, embora o governo Temer tenha promovido iniciativas relevantes no campo da segurança pública, sua instabilidade política, a centralização militarizada das respostas à violência e a falta de articulação entre diferentes órgãos resultaram em um legado marcado por promessas não cumpridas e medidas emergenciais de impacto limitado.

4. A POLÍTICA CRIMINAL E A SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BOLSONARO: A PERSPECTIVA ANTIMODERNA DE RESPOSTA AO DELITO

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), as políticas criminal e de segurança pública no Brasil sofreram uma inflexão significativa, passando a ser pautadas por uma perspectiva antimoderna de resposta ao delito e vinculada ao populismo penal de forma explícita, sem as mediações do período anterior. A nova administração buscou implementar mudanças que enfatizavam o endurecimento penal e uma abordagem antimoderna da segurança pública, priorizando o fortalecimento do aparato repressivo do Estado e a flexibilização do acesso a armas de fogo. Dentre as principais iniciativas desse período, destacam-se as tentativas de ampliação do excludente de ilicitude² para a violência policial, a facilitação da posse e do porte de armas para civis, o desmonte de órgãos de fiscalização e controle, além da implementação do chamado “Pacote Anticrime”, que

² A proposta de excludente de ilicitude para mortes praticadas por policiais consiste em afastar a responsabilidade penal dos agentes de segurança pública em casos de mortes decorrentes de operações policiais, quando alegada forte emoção, surpresa ou medo. A medida tem sido questionada por ampliar o risco de arbitrariedades e abusos, enfraquecendo mecanismos de controle institucional e abrindo espaço para impunidade em graves violações de direitos humanos.

gerou intensos debates no Congresso Nacional. Essas medidas foram acompanhadas por conflitos internos no governo, especialmente entre o então ministro da Justiça Sérgio Moro e o presidente Jair Bolsonaro, culminando no esvaziamento de políticas estruturadas de segurança pública, como o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Durante os governos anteriores, apesar da presença de medidas punitivistas, houve tentativas de equilibrar ações repressivas com iniciativas preventivas, como o fortalecimento do Susp e a implementação de programas voltados à redução da violência, e de manter a agenda da política criminal sob controle do governo federal, evitando arroubos populistas. Sob a gestão Bolsonaro, o enfoque passou a ser o endurecimento penal e a flexibilização das regras para o uso da força policial, afastando-se de abordagens baseadas na prevenção do crime e na redução da violência a partir de medidas estruturantes. A ascensão de uma perspectiva populista e antimoderna foi acompanhada de um discurso político que buscava associar a segurança pública à ampliação da liberdade individual para a posse e o porte de armas, além da redução dos controles institucionais sobre as forças policiais.

Entre as propostas mais controversas da gestão Bolsonaro esteve a tentativa de alteração da legislação para ampliar o excludente de ilicitude em casos de confronto policial. A medida previa que agentes de segurança pública não fossem responsabilizados por homicídios cometidos durante operações se agissem sob “escusável medo, surpresa ou violenta emoção”. Essa proposta foi criticada por organizações de direitos humanos e pelo próprio Ministério Público, sob o argumento de que poderia levar a um aumento de execuções extrajudiciais e da violência institucional, especialmente contra populações periféricas. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública indicaram um aumento da letalidade policial durante o governo Bolsonaro, especialmente em estados onde as forças policiais adotaram posturas mais agressivas. Embora a tendência de aumento da letalidade policial tenha se iniciado ainda em 2014, durante o governo Dilma, em 2021, já no governo de Jair Bolsonaro, 6.145 pessoas foram mortas por policiais no Brasil, representando o maior índice de letalidade policial já registrado até aquele momento. Além disso, a gestão Bolsonaro adotou um discurso de autonomização das polícias militares, promovendo medidas para reduzir a influência dos governadores sobre essas forças, o que resultou no enfraquecimento da fiscalização e controle das ações policiais.

O Pacote Anticrime, apresentado pelo então ministro da Justiça Sérgio Moro, em 2019, propunha uma série de mudanças no Código Penal e no Código de Processo Penal,

incluindo o endurecimento de penas para crimes violentos, a ampliação da prisão preventiva e a introdução do chamado “*plea bargain*” (ver adiante) no ordenamento jurídico brasileiro. A proposta gerou intensos debates e sofreu diversas modificações antes de sua aprovação pelo Congresso Nacional.

Entre os pontos mais polêmicos estavam:

- A ampliação do excludente de ilicitude para policiais que matassem em serviço, que foi retirada do texto final diante da resistência de parlamentares, do Ministério Público e de organizações de direitos humanos.
- A criação do “*plea bargain*”, inspirado no modelo norte-americano, que permitiria a negociação de penas por meio da confissão do acusado, mas foi rejeitada sob a justificativa de que poderia gerar coerção sobre réus vulneráveis e ampliar desigualdades no sistema de justiça.
- O aumento do tempo para progressão de regime para presos condenados por crimes hediondos e reincidentes, que foi aprovado, dificultando o acesso a benefícios penitenciários.
- A criação da figura do juiz de garantias, proposta por parlamentares como contrapeso ao endurecimento penal, estabelecendo que o juiz responsável pela investigação não poderia ser o mesmo que julgaria o caso, visando a maior imparcialidade nos processos criminais. Essa medida foi aprovada, mas sua implementação foi suspensa por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e depois liberada para implementação gradual nos estados.

Além das mudanças legislativas, a gestão Bolsonaro promoveu uma flexibilização sem precedentes das regras para posse e porte de armas de fogo. Por meio de decretos presidenciais, o governo ampliou o acesso da população civil a armamentos, justificando a medida como um meio de assegurar o direito à legítima defesa. Essas alterações beneficiaram especialmente os chamados CACs (Caçadores, Atiradores e Colecionadores), permitindo que esse grupo adquirisse e armazenasse um número expressivo de armamentos. Entre 2019 e 2022, o número de armas registradas por CACs passou de aproximadamente 350 mil para mais de 1 milhão, demonstrando um aumento expressivo da circulação de armas na sociedade. O governo argumentava que essa política possibilitaria aos cidadãos se defenderem da criminalidade, mas estudos apontaram que a proliferação de armas estimulou o desvio de armamentos para grupos criminosos, incluindo milícias e facções do narcotráfico.

A relação entre Sérgio Moro e Jair Bolsonaro deteriorou-se ao longo do tempo, culminando na saída do ministro do governo em abril de 2020. Moro, que buscava emprestar ao governo a legitimidade construída como juiz que combatia a corrupção nos governos de esquerda, acusou Bolsonaro de tentar interferir na Polícia Federal para proteger aliados e familiares, o que gerou um desgaste político significativo e levou a investigações por parte do Supremo Tribunal Federal (STF). A saída de Moro representou um abandono da pretensão de conferir ao governo Bolsonaro uma marca de efetividade e dureza no combate ao crime e expôs divergências internas sobre a condução do setor.

De qualquer forma, o governo Bolsonaro marcou uma inflexão nas políticas criminal e de segurança pública no Brasil, consolidando uma abordagem repressiva, punitivista e antimoderna. Sua gestão foi marcada pela dilapidação democrática, com o enfraquecimento de mecanismos de controle institucional e o avanço da militarização da segurança pública. Apesar de não ter conseguido implementar todo o seu programa em um único mandato, sua influência no Congresso permanece forte, especialmente com a atuação da bancada ligada ao ex-presidente, formada por ex-policiais, evangélicos e defensores do populismo penal. Essa coalizão continua a pautar a agenda legislativa, explorando o medo da população como estratégia política para obter adesão eleitoral, consolidando um modelo de governança baseado na retórica do endurecimento penal e na desconfiança em relação às instituições democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou as tendências do controle criminal no Brasil desde a redemocratização, analisando como a política criminal oscilou entre medidas repressivas e abordagens voltadas para a ampliação de direitos. A partir da teoria dos campos de Pierre Bourdieu e da sociologia da administração da justiça penal, demonstrou-se que o campo do controle do crime é um espaço de disputas entre diferentes atores institucionais e políticos, cujas decisões e ações são influenciadas por relações de poder e pelo contexto social mais amplo. A análise das políticas adotadas nos últimos 30 anos evidenciou que, embora o punitivismo tenha sido uma tendência predominante, até 2018 as políticas criminais combinavam respostas repressivas com mecanismos de adaptação, inclusão e prevenção da criminalidade.

O período pós-2018, no entanto, marca uma inflexão significativa nesse cenário, com a ascensão de uma perspectiva antimoderna e reativa de controle do crime. A eleição de Jair Bolsonaro e o fortalecimento da *bancada da bala* no Congresso Nacional consolidaram uma agenda de segurança pública baseada no modelo de *mano dura*, centrada no endurecimento penal, na flexibilização do controle de armas e no aumento da autonomia das forças de segurança. Essa guinada representa um retrocesso em relação aos avanços institucionais conquistados desde a Constituição de 1988, reforçando práticas autoritárias, seletivas e inquisitoriais dentro do sistema de justiça criminal brasileiro.

A tentativa de ampliação do excludente de ilicitude, incentivando a letalidade policial, e a flexibilização do acesso a armas de fogo são elementos concretos desse processo, que tende a aprofundar a desigualdade na aplicação da lei e a enfraquecer os mecanismos democráticos de controle sobre o sistema penal. Contudo, apesar desse avanço discursivo e político de um modelo regressivo de controle do crime, ainda não é certo que essa política será efetivada plenamente. Desde o parlamento até as polícias e o sistema de justiça, há resistências em uma perspectiva democrática e profissional de atuação. Muitas instituições ainda operam dentro de parâmetros normativos voltados à legalidade e à racionalidade penal, dificultando a implementação integral de medidas autoritárias.

A persistência da tendência antimoderna na política criminal brasileira, mesmo após a derrota eleitoral de Jair Bolsonaro em 2022, é evidenciada pela recente aprovação de medidas como o fim da saída temporária de presos, o retorno do exame criminológico para a progressão de regime e a possibilidade de castração química para condenados por crimes sexuais. Essas mudanças refletem a continuidade de uma agenda punitivista e populista no Congresso Nacional, dominada por setores ligados ao bolsonarismo, compostos majoritariamente por parlamentares da *bancada da bala*, bancada evangélica e outros defensores do endurecimento penal como resposta à criminalidade. A Lei de Execução Penal (LEP) — Brasil (1984) — previa a saída temporária como um mecanismo fundamental para a ressocialização de presos em regime semiaberto, permitindo visitas à família, participação em cursos e atividades externas. No entanto, em 2024, o Congresso aprovou o projeto de lei (PL) 2.253/2022, sancionado pelo governo Lula (Brasil, 2024), que eliminou a saída temporária para todos os crimes violentos e sexuais, mantendo-a apenas para a participação em cursos de ensino. Essa decisão representa um retrocesso no modelo de reintegração social, contrariando evidências de que a saída temporária não aumenta a reincidência criminal e de que sua revogação pode gerar superlotação carcerária e aumento da tensão dentro dos presídios, dificultando a reinserção dos egressos na sociedade. A

revogação foi justificada com base em casos isolados de crimes cometidos por detentos beneficiados pela saída temporária, explorados por parlamentares populistas para reforçar o discurso de “tolerância zero” com a criminalidade.

Outro ponto aprovado foi o retorno da obrigatoriedade do exame criminológico para a progressão de regime, uma exigência que havia sido flexibilizada na reforma da execução penal de 2003. O exame, que avalia a “periculosidade” do preso, sempre foi criticado pela falta de critérios objetivos claros, muitas vezes resultando em decisões arbitrárias e ampliando a seletividade do sistema penal. Com a nova regra, presos que já cumprem os requisitos objetivos para a progressão (tempo de pena e bom comportamento) precisarão passar por uma avaliação psicológica que pode retardar ou impedir sua passagem para regimes menos severos. A exigência do exame criminológico tende a penalizar presos negros, pobres e sem acesso a boa defesa jurídica, reforçando a desigualdade na aplicação da pena e contribuindo para o agravamento da superlotação prisional. Ao reintroduzir essa exigência, o Congresso reforça uma abordagem que favorece a permanência prolongada de determinados perfis carcerários, sem que haja evidências científicas de que o exame contribua para a redução da reincidência criminal.

A proposta mais controversa aprovada pelo Congresso foi a possibilidade de castração química voluntária para condenados por crimes sexuais contra menores de idade, um mecanismo que, embora apresentado como solução para crimes sexuais, não tem base científica sólida e contraria princípios fundamentais do direito penal contemporâneo. A medida prevê que o condenado possa optar pelo tratamento hormonal para reduzir sua pena, criando uma política de controle corporal como barganha penal. A experiência internacional mostra que a castração química não é um método eficaz de combate à reincidência de crimes sexuais. Estudos realizados em países que adotaram essa prática, como Polônia e alguns estados dos Estados Unidos, indicam que o impacto da castração química na redução da criminalidade sexual é limitado e depende de fatores psicológicos e sociais mais amplos. Além disso, essa política ignora que a maioria dos crimes sexuais são cometidos por indivíduos sem histórico anterior e que a reincidência nesse tipo de crime é inferior à de outros delitos. Mais do que um mecanismo de prevenção, a aprovação da castração química reflete o avanço de uma lógica punitivista extrema, pautada por um discurso de vingança e não por evidências de eficácia. A sanção dessa medida indica que o Congresso Nacional continua mobilizando pautas penais de alto apelo popular para

garantir adesão eleitoral, reforçando a criminalização de determinados grupos e desconsiderando soluções baseadas na prevenção, educação e reabilitação.

As dificuldades do campo democrático para construir uma política alternativa de segurança pública que não seja refém do discurso do punitivismo eleitoral evidenciam a necessidade de um esforço político mais robusto para enfrentar essa tendência. Se essa dinâmica não for revertida, o Brasil seguirá aprofundando um modelo penal autoritário, com mais prisões, menos garantias e nenhuma melhora real na segurança pública.

Nesse contexto, a contenção desse retrocesso dependerá da capacidade do campo democrático de oferecer respostas concretas e eficazes contra o crime organizado e a criminalidade cotidiana, que afetam diretamente a vida de milhões de brasileiros, e ao mesmo tempo implementar uma agenda de modernização das polícias e da justiça penal como mecanismos efetivos de administração de conflitos criminais.

A segurança pública precisa ser tratada como um direito social, e não apenas como uma questão de repressão. A implementação de políticas de prevenção e de repressão ao delito compatíveis com o Estado democrático de direito e eficazes contra o crime deve ser uma prioridade. Algumas experiências estaduais tem demonstrado que é possível combinar controle do crime com respeito aos direitos fundamentais, evitando a armadilha do autoritarismo penal. A identificação e a disseminação dessas boas práticas são fundamentais para reverter a escalada do punitivismo extremo e construir um modelo de justiça criminal mais equilibrado e democrático.

Dessa forma, torna-se essencial aprofundar os estudos sobre a dinâmica das políticas criminais e seus impactos, monitorando a trajetória recente do Brasil e seus desdobramentos. A resistência ao avanço do autoritarismo penal deve estar associada à formulação de alternativas viáveis e eficazes, garantindo que a segurança pública seja pautada por princípios democráticos e pelo respeito aos direitos humanos, sem abrir mão da necessidade de enfrentar a criminalidade com inteligência, planejamento e efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. (1999). Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. Dossiê FHC - 1º Governo - Tempo soc. 11 (2) - Out 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/5bKYjPdHVnP6mJGc55jLwFw/abstract/?lang=pt> Acesso em: 08 fev. 2025.

ADORNO, Sérgio. (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. Tempo soc. 15 (2) - Nov 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/5jNZCgBTFWbGVbZRhdrsPty/?lang=pt> Acesso em: 08 fev. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (2018). Tendências do controle penal na modernidade periférica: as reformas penais no Brasil e na Argentina nos anos 1990. Rio de Janeiro: Autografia.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; HYPOLITO, Laura Girardi. (2016). Impacto da Lei 11.343/06 no encarceramento e possíveis alternativas. In: CARVALHO, Érika Mendes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de (Org.). 10 Anos da Lei de Drogas: aspectos criminológicos, dogmáticos e político-criminais. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 243-262.

AZEVEDO, Rodrigo; CIFALI, Ana Claudia. (2016). Seguridad pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2014): cambios y continuidades. In: SOZZO, Máximo (Org.) Postneoliberalismo y penalidad em América del Sur. Buenos Aires: CLACSO.

BARRETO, Ana Luisa L. de A. (2024). A criminalização das drogas no Brasil: reflexões sobre seletividade penal e exploração do trabalho. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, vol. 24, mai-ago 2024.

BOURDIEU, Pierre. (1989). O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand.

BRASIL. (1984). Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (1990). Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (1996). Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. (2003). Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL (2006a). Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/L11340.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2006b). Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11343.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2010). Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12288.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2015). Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2018a). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2018b). Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2018c). Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nº 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13690.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. (2024). Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14843.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (2020). A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, 2020.

FERREIRA, Carolina Costa; MASIERO, Clara Moura; MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral. (2018). Pós-Constituição de 1988: um cruzamento entre produção legislativa e impactos de encarceramento. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* | vol. 147/2018 | p. 27 - 65 | Set / 2018.

GARLAND, David. (2014). A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan.

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Doutor em Sociologia, professor titular da Escola de Direito da PUCRS, bolsista PQ CNPq.

Laura Girardi Hypolito

Doutora em Ciências Criminais, pesquisadora e advogada, professora na UniLassale.