

Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva¹

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é doutor em Sociologia, professor e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e em Ciências Sociais da PUC-RS ✉ rgdeazevedo@uol.com.br.

Resumo

Este artigo inicia-se com uma descrição sintética da estrutura formal do sistema de justiça penal no Brasil, para, em seguida, realizar uma abordagem das diversas dimensões de atuação das instituições de justiça e segurança desde o período de redemocratização, na década de 80, até o momento atual. Tendo como pano de fundo o aumento das taxas de homicídio e as dificuldades encontradas para a reestruturação das forças policiais para atuar em democracia, busca-se identificar o impacto da demanda punitiva sobre o funcionamento do sistema de justiça, levando em conta a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, bem como o resultado do crescimento das taxas de encarceramento sobre o sistema penitenciário. Como conclusão, aponta-se para a importância da atuação do Ministério da Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a contenção da demanda punitiva e a reestruturação das instituições de justiça e segurança.

Palavras-Chave

Justiça Penal. Segurança Pública. Sistema Penitenciário. Demanda punitiva.

A justiça penal no Brasil – estrutura formal

O direito penal e processual penal e o sistema de justiça penal constituem, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, mecanismos normativos e institucionais para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, de tal forma que o objetivo de proteção dos cidadãos contra o crime seja ponderado com o interesse de proteção dos direitos fundamentais do acusado. É tarefa do direito penal e do direito processual penal estabelecer freios capazes de atenuar os riscos inerentes ao desequilíbrio de poderes entre Estado e cidadão, acusador e acusado.

A estrutura judiciária brasileira tem suas bases estabelecidas pelo Capítulo III do Título IV da Constituição Federal. No topo se encontra o Supremo Tribunal Federal (STF), composto por onze ministros nomeados pelo presidente da República, com aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. O Supremo acumula funções que, em outros países, estariam divididas em pelo menos três órgãos: desempenha o papel de tribunal de última instância para julgamento de recursos contra decisões dos juízes e tribunais de instâncias inferiores; exerce a função de corte constitucional, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade; e, ainda, julga originariamente as infrações penais comuns de que sejam acusados o presidente da República, o vice-presidente, os membros do Congresso Nacional,

seus próprios ministros e o procurador-geral da República. Compete também ao STF o julgamento originário, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, dos ministros de Estado e dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas, ou quando o coator for Tribunal Superior, ou ainda quando paciente ou coator for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do STF, bem como a extradição solicitada por Estado estrangeiro, a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados. Em recurso ordinário, compete ao STF o julgamento do *habeas corpus* decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

Abaixo do STF, a Constituição estabelece também a competência criminal para o Superior Tribunal de Justiça – STJ, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE e o Superior Tribunal Militar – STM, além da divisão da Justiça brasileira em Federal e Comum. A primeira está dividida em três instâncias – Justiça de 1º grau, Tribunais Regionais Federais e Superior Tribunal de Justiça – e a Comum estrutura-se em três graus – Justiça de 1º grau nos estados, Tribunais de Justiça nos estados e Superior Tribunal de Justiça. A competência da Justiça Federal está estabelecida nos arts. 108 e 109 da CF, ficando para a Justiça Comum a chamada competência residual. Nos estados, a Justiça Comum está

estruturada de acordo com as Leis Estaduais de Organização Judiciária.

Quanto ao procedimento adotado pelo Código de Processo Penal, uma recente alteração introduzida pela Lei 11.719, de 20 de junho de 2008, estabelece que o mesmo pode ser comum ou especial. O procedimento comum se subdivide em comum ordinário, quando o crime tiver sanção máxima cominada igual ou superior a quatro anos de pena privativa de liberdade; sumário, tratando-se de crime com pena máxima cominada inferior a quatro anos de pena privativa de liberdade; e sumaríssimo, para as infrações penais de menor potencial ofensivo, com pena máxima prevista até dois anos de pena privativa de liberdade. A Lei determina que o procedimento comum, nas suas três modalidades, seja aplicado a todos os processos, salvo as disposições expressas em contrário, previstas no próprio Código de Processo Penal ou em legislação especial.

No procedimento comum ordinário ou sumário, após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, tendo por base o inquérito policial, ou da queixa, pelo titular da ação privada, o juiz poderá rejeitá-la liminarmente ou recebê-la. Recebendo-a, ordenará a citação do acusado para oferecer resposta à acusação, por escrito, no prazo de dez dias (art. 396). Depois de oferecida a resposta pelo acusado, o juiz deverá verificar a possibilidade de absolvição sumária do mesmo, conforme previsão contida nos incisos do artigo 397 do Código Processual Penal. Somente então, após o recebimento da peça acusatória, é que o magistrado designará audiência de instrução e julgamento, onde serão tomadas as declarações do ofendido, inquiridas as testemunhas de acusação e defesa (nesta ordem), e realizado o interro-

gatório do acusado. Dessa forma, todas as provas serão produzidas em uma única audiência. Há ainda a possibilidade do requerimento de diligências, a ser apresentado pelas partes. Sendo este indeferido, ainda em audiência são oferecidas alegações finais orais por 20 (vinte) minutos respectivamente, pela acusação e pela defesa. Nos casos em que o julgador considerar a complexidade do caso ou do número dos acusados, poderá substituir as alegações orais por memoriais. Logo após será proferida sentença, recorrível por apelação.

Para os delitos chamados de menor potencial ofensivo, com pena máxima de até dois anos de reclusão, a Constituição Federal autorizou a criação dos Juizados Especiais Criminais, regulamentados pela Lei 9.099/95. Neste caso, é dispensada a realização do inquérito policial, havendo a possibilidade de conciliação entre vítima e autor do fato, para composição dos danos, bem como de transação oferecida pelo Ministério Público para o cumprimento de medida alternativa sem reconhecimento de culpa, e ainda a suspensão condicional do processo, que é cabível não só para os delitos de competência dos Juizados, mas também para aqueles cuja pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano. Neste último caso, o Ministério Público proporá a suspensão por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime. Não sendo o caso de nenhuma dessas hipóteses, o processo prosseguirá com o oferecimento da denúncia e rito sumário, marcado pela oralidade e concentração dos atos processuais e prolação da sentença em audiência.

A legislação processual brasileira prevê ainda uma série de procedimentos especiais, além desses mencionados anteriormente, entre os quais

estão aqueles contidos na lei de entorpecentes, lei de imprensa, lei de falências, crime de abuso de autoridade, ação penal privada por crime contra a honra e outros. O mais complexo dos ritos especiais é o que diz respeito ao julgamento pelo Tribunal do Júri, previsto no art. 5º da CF para os crimes dolosos contra a vida.

Durante o processo penal é possível a decretação da prisão do acusado, nos casos de prisões temporária, preventiva e em virtude de pronúncia. A prisão preventiva é autorizada pelo Código de Processo Penal para garantir a ordem pública, a instrução criminal e a futura aplicação da lei penal. Parte da doutrina considera a primeira modalidade inconstitucional, por contrariar o princípio da presunção de inocência.

Sendo esta a estrutura judiciária, cabe ainda referir que a legislação penal e processual penal é de competência exclusiva do Congresso Nacional, tendo vigência em todo o território nacional. No entanto, a principal constatação a respeito da situação da justiça penal brasileira é de uma permanente defasagem entre o plano formal e o real no tocante aos direitos e às garantias individuais, entre o dever ser e o ser (AZEVEDO; DIAS NETO, 2007). Seletividade e reprodução da desigualdade social, tortura e abuso de poder, corrupção e supressão de garantias são características estruturais do sistema penal no Brasil e permeiam suas várias instâncias, como se verá a seguir.

Redemocratização, violência e seletividade policial

Desde o retorno à democracia, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem se tornado cada vez mais explícita a dificuldade do sistema de justiça penal e segurança pública

para lidar, dentro da legalidade, com a crescente taxa de criminalidade, acarretando a perda de legitimidade do Estado e a falta de confiança nas instituições de justiça e segurança.

No período entre 1980 e 2003, a taxa de mortalidade por homicídio no país subiu de 11,4 homicídios por 100 mil habitantes para 29,1, acumulando mais de 1 milhão de mortes por homicídio doloso nas três últimas décadas.² A maioria dos mortos é economicamente desfavorecida, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos. Em números absolutos, o pico das taxas de homicídio ocorreu em 2003, com 51.043 assassinatos no ano, iniciando-se a partir de 2004 uma trajetória descendente.³

O problema não é apenas brasileiro. Estudo elaborado pelo sociólogo Julio Waiselfisz (2008), utilizando como fonte principal para a construção dos indicadores o Sistema de Informação Estatística da Organização Mundial da Saúde – OMS, em que são analisados 83 países, 16 deles latino-americanos, revela que o continente tem a maior taxa de homicídios do mundo e, nesse contexto, os jovens são as principais vítimas.

De acordo com o relatório – lançado em parceria pelo Instituto Sangari, o Ministério da Justiça do Brasil e a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla) –, a taxa de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos⁴ na América Latina é de 36,6 por 100 mil habitantes. Na América do Norte, essa taxa é de 12 e, na Europa, de 1,2. Entre os 83 países estudados, os cinco primeiros no ranking que mede a taxa de homicídio juvenil são da América Latina. A lista é liderada por El Salvador, com 92,3 homicídios por 100 mil habitantes.

O Brasil aparece em quinto lugar, com taxa de 51,6 por 100 mil. Considerando-se a população em geral, o Brasil também ocupa o quinto posto entre os países com altas taxas de homicídios na região, com 25,2 por 100 mil habitantes, em 2005. Os quatro primeiros, por ordem de classificação, são El Salvador (48,8), Colômbia (43,8), Venezuela (30,1) e Guatemala (28,5).

Há hoje uma consciência crescente de que a lei e os direitos ainda desempenham papel menor na determinação do comportamento dos indivíduos e instituições no Brasil e na América Latina. De acordo com o Relatório do Latinobarômetro 2005, há uma grande desconfiança na capacidade do Estado de implementar sua legislação imparcialmente e apenas 21% dos brasileiros afirmam respeitar as leis (VILHENA, 2007, p. 42).

Para O'Donnell, a maioria dos países da América Latina não foi capaz de consolidar sistemas de Estados de Direito depois da transição para a democracia. Segundo o autor, a desigualdade extrema na região é um dos maiores empecilhos para uma implementação mais imparcial do Estado de Direito. O Brasil, como um dos mais desiguais países do continente, pode ser caracterizado como um sistema de não-Estado de Direito.

Na América Latina há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos. Quando um empresário de reputação duvidosa disse na Argentina: "Ser poderoso é ter impunidade [legal]", expressou um sentimento presumivelmente disseminado de que, primeiro, cumprir voluntariamente a lei é algo que só os idiotas fazem e, segundo, estar sujeito à lei não é ser portador de direitos vigentes, mas sim um sinal seguro de fraqueza social. Isso é em

particular verdadeiro, e perigoso, em embates que podem desencadear a violência do Estado ou de agentes privados poderosos, mas um olhar atento pode detectá-lo também na recusa obstinada dos privilegiados a submeter-se a procedimentos administrativos regulares, sem falar da escandalosa impunidade criminal que eles costumam obter (O'DONNELL, 2000, p. 346).

Neste sentido, observa-se que o sistema acentua a desigualdade social por sua dinâmica seletiva: além da imensurável cifra oculta de delitos praticados, uma pequena parcela dos casos que chegam até a polícia judiciária é transformada em processo penal, explicitando a incapacidade institucional para apurar a maior parte dos eventos criminais. Conforme Zaluar (2007, p. 43-44):

Uma porcentagem incrivelmente elevada de homicídios não é objeto de inquérito policial, e seus autores não são jamais identificados. Um estudo do sistema criminal de Justiça em São Paulo revelou que as maiores porcentagens de condenação estão entre os acusados de tráfico de drogas ou de roubo, e não entre os acusados de homicídios e assalto à mão armada, os dois crimes que mais apavoram as pessoas. Ainda um outro provou que, de 4.277 boletins de ocorrência de homicídios, apenas 4,6% tiveram o autor e o motivo conhecidos e registrados. No Rio de Janeiro, mais um estudo mostrou que 92% dos casos de homicídio foram devolvidos à polícia porque não tinham as provas necessárias para serem julgados.

No Estado do Rio Grande do Sul, cuja taxa de elucidação de delitos está entre as melhores do país, dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública referentes a 2007 dão conta de que, do total de inquéritos iniciados, 55% são

finalizados e remetidos ao Ministério Público, e destes apenas 15% dão origem a uma denúncia e chegam, então, ao Poder Judiciário (ETCHITCHURY, 2008, p.38). Em decorrência disso, o processo penal, que é instaurado em relativamente poucos casos, passa a ser utilizado como um mecanismo de punição antecipada, já que a prisão imediata e todos os demais ritos processuais podem oferecer uma falsa sensação de eficácia do poder punitivo do Estado (VASCONCELLOS; AZEVEDO, 2008).

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 80. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade. Segundo Kant de Lima, Misse e Miranda (2000, p. 49):

A maior parte dos estudos tende a localizar, entre meados e o final dos anos 70, uma mudança de padrão na criminalidade urbana, especialmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte: aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes, um grau maior de organização social do crime, incremento da violência nas ações criminais; aumento acentuado nas taxas de homicídio e de outros crimes violentos e o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria nos anos 80, com a generalização do tráfico de drogas, especialmente da cocaína, e com a substituição de armas convencionais por outras, tecnologicamente sofisticadas, com alto poder de destruição.

Embora muitos considerem que alguma coi-

sa 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. Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para sua resolução. Uma 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 diante dos 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 80 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar a polícia para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado com a crise econômica, 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 aumento da criminalidade.⁵

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a defesa dos direitos humanos têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo, pelas sucessivas crises econômicas, pelo endividamento público

e pelas resistências corporativas de estruturas policiais 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 ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação em que os tribunais são levados pouco a sério.

No final da década de 80, 41% da população brasileira era formada por pobres, de acordo com padrões internacionais, enquanto 19% eram extremamente pobres, recebendo menos de um dólar por dia. O Brasil tinha e tem uma das maiores disparidades de renda na América Latina. Depois da eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, quando o governo teve sucesso em estabilizar a moeda e controlar a inflação, havia uma expectativa de redução das taxas de pobreza, porém, em 1998, com a desvalorização da moeda, os ganhos dos mais pobres acabaram retornando ao ponto inicial. Os gastos públicos no Brasil são relativamente altos para os padrões da América Latina, em torno de 1.000 dólares per capita entre 1996 e 1997 (CHEVIGNY, 2003, p. 86). No entanto, uma grande porcentagem destes recursos é destinada para pensões de funcionários públicos. Depois da desvalorização da moeda, as restrições impostas pelo FMI forçaram o governo a reduzir ainda mais os benefícios sociais aos pobres.

No último período, durante o governo Lula, o retorno do crescimento econômico do país, marcadamente a partir de 2004, teve efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho, com crescimento do emprego formal, inclusive na indústria, e elevação da massa salarial real. Com a redução do desemprego e a expansão do PIB, cresceu a demanda

por mão-de-obra menos qualificada e houve uma elevação dos rendimentos de base em relação aos extratos de renda mais alta. 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, em um contexto de recessão em escala global.

Demanda punitiva e sistema penal

Em uma sociedade hierárquica e desigual como a brasileira, em que as relações sociais são muitas vezes pautadas não pelo princípio da igualdade, mas por relações de clientelismo e compadrio, o criminoso é visto sempre como o “outro”, aquele que não está ao abrigo da lei e do direito, devendo ser submetido ao arbítrio e à violência que a própria sociedade exige dos agentes do sistema. Para Vilhena (2007, p.44):

Demonização, é o processo pelo qual a sociedade desconstrói a imagem humana de seus inimigos, que a partir desse momento não merecem ser incluídos sobre o domínio do Direito. Seguindo uma frase famosa de Grahman Greene, eles se tornam parte de uma “classe torturável”. Qualquer esforço para eliminar ou causar danos aos demonizados é socialmente legitimado e juridicamente imune. (...) A demonização, além de ser uma violação à lei em si, cria uma espiral autônoma de violência e de comportamento brutal de uma parcela dos indivíduos uns contra os outros e ajuda a explicar não apenas os índices de homicídio alarmantes, mas também a crueldade extrema de algumas manifestações de criminalidade.

No entanto, ao mesmo tempo em que aprova as ações da polícia contra supostos criminosos, a maioria das pessoas tem medo da violência policial, e reconhece que a polícia pratica atos de discriminação contra pobres e minorias.

Segundo o Relatório Anual da Human Rights Watch, publicado em 14 de janeiro de 2009 (VARELA, 2009), a violência policial permanece um problema crônico no Brasil – incluindo o uso excessivo da força, execuções extrajudiciais, tortura e outras formas de maus tratos. No primeiro semestre de 2008, a polícia do Rio de Janeiro foi responsável por um em cada seis assassinatos no estado – até junho daquele ano, 757 mortes foram causadas por policiais. A polícia alega que as mortes ocorrem em confronto e as registra como “ato de resistência”.

O número de assassinatos ocorridos quando os policiais não estão em serviço também é preocupante. Em Pernambuco, embora a taxa de elucidação dos homicídios seja baixa, estimativas apontam para o fato de que 70% deles são cometidos pelos chamados “esquadrões da morte”, que contam com policiais entre os seus membros (ALSTON, 2008).

O fenômeno criminal e em particular o aumento da criminalidade violenta no Brasil, nas últimas décadas, têm sido pouco afetados 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,⁶ sem que tenha ocorrido redução da tendência de crescimento destes delitos. Como lembram Adorno e Salla (2007, p.10):

(...) a emergência da criminalidade organizada no Brasil não pode ser descolada das condições e tendências existentes na sociedade contemporânea, em especial a partir dos anos 1970, na esteira das mudanças neoliberais que inauguram a chamada era da globalização econômica e da diluição dos Estados-Nação. Essas mudanças promoveram em curto espaço de tempo profunda desregulamentação dos mercados, sobretudo financeiros, desencadeando uma seqüência ordenada de processos: alteração das tradicionais fronteiras nacionais; incentivo ao fluxo cada vez mais maleável de capitais; abertura de espaço para atividades ilegais ao tornar a propriedade do capital anônima; circulação monetária livre de estrangimentos institucionais por paraísos fiscais, apta para o financiamento de operações como tráfico de drogas, de pessoas e de órgãos humanos, contrabando de armas, fraudes fiscais e financeiras, pirataria de mercadorias e de serviços, falsificação de medicamentos, difusão de jogos de azar, entre tantas outras modalidades, a rápida emergência e a disseminação da criminalidade organizada encontraram condições favoráveis nos padrões, também mundiais, de desenvolvimento urbano. O surgimento acelerado de megacidades, com mais de oito milhões de habitantes e com seus sistemas policêntricos instituindo zonas de segregação social e espacial, tem sido palco do surgimento de novos padrões de pobreza e de novas formas de desigualdades sociais (Davis, 2006), em especial desigualdades de direitos, que condenam parcelas expressivas de populações urbanas de baixa renda à vida social imersa no mundo das ilegalidades.

Deixando de lado a complexidade do fenômeno, os principais veículos de comunicação, em momentos de comoção pública em virtude de al-

gum delito bárbaro, e quase sempre contra uma vítima das camadas médias ou altas da sociedade, colocam em pauta a redução da idade penal, o aumento de penas e a utilização das mesmas não mais para retribuir o delito ou reinserir o indivíduo na sociedade, mas como mecanismo de pura e simples contenção, a supressão de garantias em nome da eficiência no combate ao crime, etc. A defesa dos direitos humanos, ou seja, do puro e simples respeito à lei no processo penal e no momento da execução da pena, passa a ser tachada como a “defesa de bandidos”.

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, invadindo 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 diante das demandas de segurança e penalização da sociedade, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito.

Assim, assiste-se à criação dos chamados delitos de perigo abstrato, nos quais é suficiente demonstrar a prática de uma ação descrita pelo legislador como perigosa, e não a ocorrência de danos efetivos (ex.: criminalização do porte ilegal de arma de fogo; criminalização da conduta de dirigir sobre o efeito do álcool), à tendência de retrocesso na incidência da figura do risco permitido, com uma restrição progressiva das esferas de atuação arriscada e à situação em que a vítima passa a ocupar lugar de destaque, levando, em termos práticos, a casos em que a lei penal é in-

terpretada restritivamente no tocante às eximentes e atenuantes, ao mesmo tempo em que se dá maior flexibilidade aos tipos penais, propiciando a contínua extensão do seu alcance. A pretensão de satisfazer as necessidades de justiça faz com que haja o surto legislativo e, na medida em que existem conflitos de ordem múltipla, vem-se recorrendo ao direito penal como solução em *prima ratio*, assumindo uma função eminentemente simbólica, isto é, como forma de tranquilizar a opinião pública (AZEVEDO, 2005a).

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, encarcerados em sua 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.

Os atores do sistema penal: Ministério Público e Magistratura

O Ministério Público é a instituição responsável pelo oferecimento da denúncia nos delitos de ação pública e pelo controle externo da atividade policial. Não há dúvida de que, desde os anos 80, o Ministério Público brasileiro vem sofrendo um processo de transformação, com ampliação de atribuições e prerrogativas institucionais. Avaliando o impacto das mudanças legais e institucionais ocorridas a partir da década de 80, alguns estudos foram empreendidos por pesquisadores ligados ao Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), ressaltando a importância da nova arquitetura institucional

e das novas atribuições adquiridas, especialmente a titularidade da defesa dos direitos difusos e coletivos, e a atuação do Ministério Público no contexto da judicialização crescente da atividade política e de juridificação da sociedade brasileira.

Arantes sustenta que o reconhecimento de novos direitos na década de 80 e a criação de novos instrumentos jurídicos para a defesa dos mesmos, combinaram-se com um processo de reestruturação institucional, tornando o Ministério Público o mais importante agente na defesa de direitos coletivos pela via judicial, produzindo um alargamento do acesso à justiça no Brasil. O novo quadro institucional representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos e uma crescente politização da instituição, que se torna um ator relevante no processo político. Segundo o autor, “a razão principal da atuação desenvolvida do Ministério Público, como agente político da lei, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada por meio de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional” (ARANTES, 2002, p. 304-305).

O autor também destaca o predomínio de uma visão conservadora da política e da sociedade brasileira, que seria sustentada por grande parte dos integrantes do Ministério Público (84% de seus entrevistados), para os quais o papel de um órgão público na defesa dos direitos de cidadania é fundamental em razão da fraqueza da organização da sociedade civil brasileira, a qual se caracteriza por sua “hipossuficiência”. Na visão dos integrantes da instituição, alguém teria de tutelar os direitos fundamentais do cidadão, até que ele mesmo tenha condições de desenvolver autonomamente a defesa de seus interesses, e esse “alguém” seria

o próprio Ministério Público, preferencialmente pelas vias judiciais, já que a esfera da política estaria definitivamente pervertida pela fraqueza da sociedade civil e pela hipertrofia do Estado, tornando viciadas as instituições políticas.

A mesma constatação sobre o predomínio de um pensamento político conservador no interior do Ministério Público é apresentada por Silva (2001). No entanto, a autora identifica uma ambivalência no discurso dos promotores por ela pesquisados, para os quais a sociedade aparece ora como hipossuficiente e objeto de tutela, ora como sociedade organizada que elege o Ministério Público como parceiro de lutas sociais.

Com relação à atuação do Ministério Público como titular da ação penal, são mais raros os estudos. Em pesquisa sobre as concepções de política criminal dos promotores e procuradores do Estado do Rio Grande do Sul (AZEVEDO, 2005b), perguntados sobre com qual corrente de política criminal tinham mais afinidade, 54% dos respondentes identificaram-se com a “Tolerância Zero” 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, teve somente 8% de adeptos.

Sinhoretto (2007), em levantamento de literatura nas ciências sociais brasileiras sobre o Ministério Público, conclui que têm sido enfatizadas, majoritariamente, as mudanças no perfil profissional e no ideário institucional provocadas pela incorporação de novas atribuições na defesa dos direitos transindividuais, em que pese a visão conservadora sobre o papel da sociedade civil, e em contraste com as pesquisas que apontam para uma valori-

zação das práticas exclusivamente retributivas na área penal e a falta de investimento institucional no controle e persecução à violência policial.

Encarregados de julgar os processos criminais, os juízes são atores centrais do sistema de justiça criminal. Os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas sobre comportamento profissional, mentalidade dos juízes e 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 investigações empíricas sobre o perfil da magistratura e da atividade judicial têm servido para indicar que as decisões judiciais são influenciadas por uma série de variáveis, entre as quais são relevantes a situação e a ideologia política, a formação e a posição na hierarquia social e profissional dos magistrados (VIANNA, 1997). 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.

Em pesquisa realizada sobre a incidência da prisão provisória em casos de furto em cinco capitais brasileiras (Recife, Belém, São Paulo, Distrito Federal e Porto Alegre), Barreto (2007) traz importantes dados para a verificação de como a questão é tratada pelos Tribunais nos locais analisados. Ao estudar os casos em que houve prisão ocasionada por flagrante

delito, a autora verifica que, no Brasil, a prática dos juízes é em regra a da manutenção da prisão:

[Este fato] nos leva a concluir que o controle do flagrante realizado pelo Poder Judiciário na maioria das localidades pesquisadas, diferentemente do que dispõem as regras brasileiras, é meramente formal. Ou seja, não há decisão motivada de autoridade judicial determinando a prisão, de forma que a lavratura do auto de prisão em flagrante pela autoridade policial tem sido suficiente para justificar a custódia (BARRETO, 2007, p.53).

Quanto ao prazo de cumprimento das prisões preventivas, também são verificados excessos. O prazo que deveria ser de, no máximo, 81 dias, é extrapolado em todas as localidades pesquisadas por Barreto (2007, p.57):

Observa-se que em Recife, Belém e São Paulo, mais de 35% das prisões provisórias duram mais de 100 dias [...]. No Distrito Federal e em Porto Alegre, o excesso de prazo também ocorre, mas com menor frequência (7,72% e 8,47%, respectivamente).

A ampliação da utilização da prisão provisória, anterior à sentença condenatória, cada vez mais incorporada à normalidade do funcionamento do processo, é um dos fatores que mais contribui para a superlotação carcerária. Sendo difícil oferecer uma resposta rápida aos delitos, e ao mesmo tempo garantir que todas as etapas do processo penal decorram de forma adequada e garantindo os direitos do acusado, a solução encontrada é recolher à prisão cautelarmente os suspeitos, para que sejam imediatamente responsabilizados e punidos, mesmo que sem condenação criminal transitada em julgado. Nos últimos cinco anos, o número de presos provisórios cresceu 88,84%, representando, em dezembro de 2007, 30,19% da população

carcerária do país, o que equivalia, em termos absolutos, a 127.562 presos provisórios (Depen).

A situação do sistema prisional

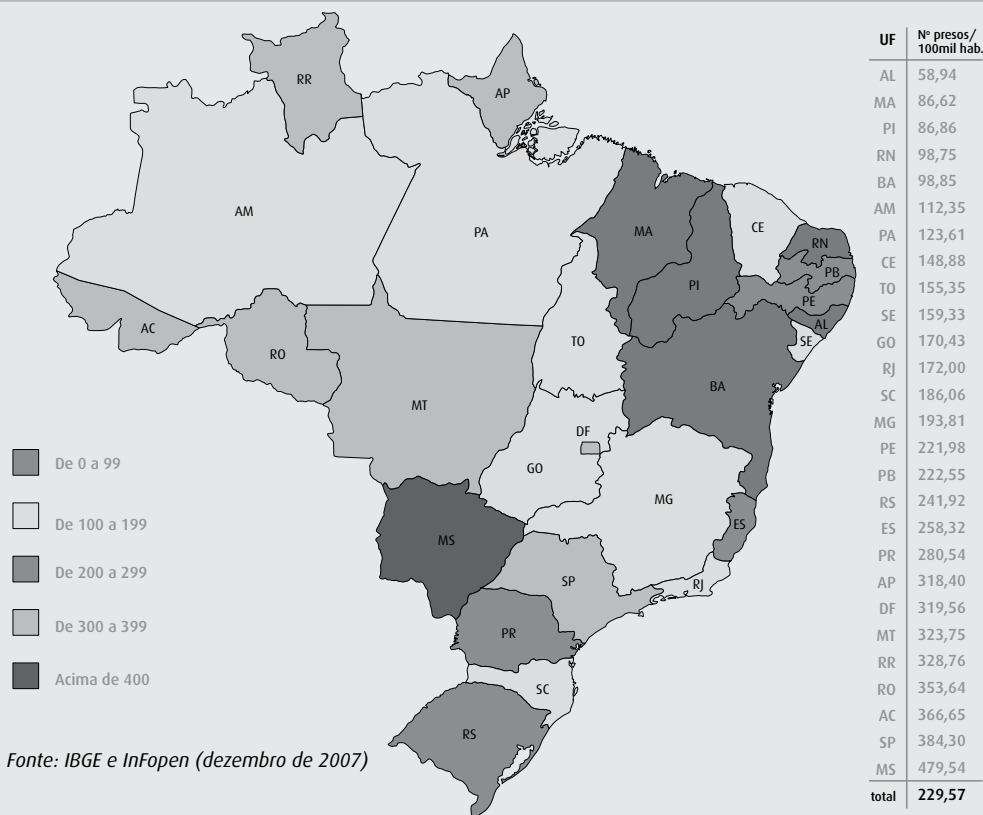
Com relação à execução da pena de prisão, submetida ao controle dos juízes de execução penal, porém a cargo dos governos estaduais, dados divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional – Depen permitem constatar um crescimento real da população carcerária brasileira de 37% nos últimos cinco anos, representando uma taxa média de aumento anual de 8,19%. Em janeiro de 2008, a população carcerária brasileira era de 427.134 presos, para um total de 275.194 vagas, representando 229,57 presos por 100 mil habitantes.

Os homens encarcerados representavam, em

dezembro de 2007, 93,88% da população total de presos no Brasil, com uma taxa de crescimento anual de 7,68% nos últimos cinco anos. Em contraste, o aumento real da população carcerária feminina tem ocorrido a uma taxa média anual de aproximadamente 11,19%, equivalendo, em dezembro de 2007, a 6,12% da população total de presos, ou 25.830 presas.

Ocorreu nos últimos anos uma redução real da população de presos custodiados pela polícia, permanecendo, em dezembro de 2007, um total de 56.014 presos em carceragens policiais. A explicação para o decréscimo é que em alguns estados (SP, RJ, MG) os órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário passaram a tomar para si a responsabilidade por estes presos.

Mapa 1
Presos em custódia do sistema penitenciário e da polícia



Analisando-se as taxas de encarceramento por estado, em 2007, é possível estabelecer importantes diferenças. Há estados com altas taxas de encarceramento, de mais de 300 presos por 100 mil habitantes, entre os quais destacam-se São Paulo, o mais populoso do país, com uma taxa de 384,30 presos por 100 mil habitantes, e Mato Grosso do Sul, com 479,54 por 100 mil. Encontram-se também nesta faixa os estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre, Roraima e Amapá e o Distrito Federal. Com exceção de São Paulo e do Distrito Federal, todos os demais situam-se na fronteira oeste do país, por onde passa o tráfico de drogas e de outras mercadorias ilícitas.

Com taxas médias altas, entre 200 e 300 presos por 100 mil habitantes, estão os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco e Paraíba. Na faixa de 100 a 200 presos por 100 mil habitantes, encontram-se Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Sergipe, Ceará, Pará e Amazonas. Com taxas de encarceramento inferiores a 100 presos por 100 mil habitantes, estão os estados da Bahia, Alagoas, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, todos situados na região Nordeste do país.

A despeito das disposições constitucionais e da Lei de Execução Penal acerca das modalidades de assistência a serem prestadas aos presos, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, cujo relatório final foi publicado em julho de 2008,⁷ verificou que a maioria dos estabelecimentos penais não oferece aos presos condições mínimas para que vivam adequadamente. A CPI constatou, no ambiente carcerário de diferentes unidades da Federação, uma realidade cruel, desumana, ilegal e inconstitucional.

A situação encontrada pela CPI, em suas diligências nos mais variados estabelecimentos penais, é de confronto com a legislação nacional e internacional, de agressão aos direitos humanos e de completa barbárie. Ao longo de seus trabalhos, a CPI apurou que a maioria dos estabelecimentos penais diligenciados necessita de ampla reforma, a fim de permitir o adequado alojamento dos presos. Muitos estabelecimentos não contêm instalações apropriadas para alocação individual de presos e, quando estes são alojados coletivamente, não lhes são propiciadas condições mínimas de acomodação.

Em muitos estabelecimentos penais inspecionados pela CPI, os presos não têm acesso à água e, quando o têm, é de má qualidade para o consumo. Há lugares onde os presos bebem em canos improvisados, sujos, por onde a água escorre. Em outros, os presos armazenam água em garrafas de refrigerantes, em face da falta constante de água corrente. Em vários presídios, presos em celas superlotadas passam dias sem tomar banho por falta de água. Em outros, a água é controlada e disponibilizada duas ou três vezes ao dia.

Muitos estabelecimentos penais são desprovidos de sanitários e pias dentro das celas e dormitórios ou próximos a esses. Quando tais instalações existem, comprometem a privacidade do preso. Não raras vezes os sanitários estão localizados em outras áreas, e nem sempre os presos têm acesso ou permissão para utilizá-los. O mesmo ocorre com as instalações destinadas a banho. O Estado também não garante aos presos artigos necessários à sua higiene pessoal, como sabonete, pasta dental, escova de

dentes e toalhas. Os detentos são obrigados a adquiri-los no próprio estabelecimento penal, nos locais destinados à sua venda, ou no mercado paralelo explorado clandestinamente na unidade prisional.

A maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, mau-cheiro, com a proliferação de roedores e insetos. Em quase todas as unidades prisionais, a qualidade da comida é inadequada. Denúncias de cabelos, baratas e outros objetos misturados na comida são constantes. Comida azeda, estragada ou podre faz parte da realidade prisional. A CPI também constatou a existência de um mercado paralelo de alimentos dentro de alguns estabelecimentos penais, sendo explorado por servidores penitenciários, com a utilização de mão-de-obra carcerária. À CPI também foi denunciado por presos, e confirmado pelo diretor da Penitenciária de Urso Branco, no Acre, o uso de uma substância na comida chamada salitre, com o objetivo de diminuir o consumo de alimentos e reduzir o apetite sexual dos internos.

A CPI constatou ainda que os estabelecimentos prisionais praticamente não fornecem medicamentos aos internos. Basicamente, os mesmos remédios são utilizados em todos os tratamentos, das mais variadas doenças. Em diversas unidades prisionais é utilizada creolina no tratamento de doenças de pele. Em Minas Gerais, no Município de Ponte Nova, os presos usavam largamente esse medicamento receitado pelo médico. Da mesma forma, isso foi verificado no Distrito de Contagem e em outros estados do Brasil.

Com relação à população prisional feminina, como já visto, seu crescimento tem sido maior do que o da masculina. Estima-se que, em 2012, as mulheres já representarão 7,65% do total de presos. Em outubro de 2007, verificou-se um déficit de 47,67% de vagas para a população prisional feminina, enquanto o déficit para a masculina foi de 36,94%.

A atenção à saúde no Sistema Prisional feminino no Brasil apresenta situações de descaso e fâlcia similares à situação vivenciada nas unidades prisionais masculinas. Verificam-se também características peculiares às doenças físicas e emocionais que, no contexto do encarceramento, incidem com intensidade diferenciada, se agravando pela falta de acesso a práticas de prevenção, tratamento e devido acompanhamento médico. Importante salientar que existe um quadro de desatenção a patologias que são intrínsecas à fisiologia da mulher.⁸

As brasileiras encarceradas, quando grávidas, sofrem mais com o descumprimento das normas constitucionais, ao não terem garantido o direito à assistência médica especializada durante o período gestacional: a maioria, durante a gravidez, não realiza um único exame laboratorial ou de imagem, expondo a saúde da mulher e do feto a vários riscos, inclusive de contaminação em casos de doenças sexualmente transmissíveis, Aids, tuberculose.

As condições das edificações das unidades prisionais afetam diretamente a saúde física e mental das mulheres presas. As más condições de habitabilidade, a superpopulação e a insalubridade são fatores fomentadores de doenças infecto-contagiosas, como tuberculose, micose, leptospi-

rose, pediculose e sarna. O ambiente degradante contribui para o desenvolvimento de doenças de âmbito emocional, como depressão e pânico.

A conclusão é que, apesar das previsões legais e constitucionais, o sistema carcerário nacional é, seguramente, um campo de torturas físicas e psicológicas. Do ponto de vista psicológico, basta mencionar as celas superlotadas, a falta de espaço físico, a inexistência de água, luz, material higiênico, banho de sol, a presença de lixo, esgotos, ratos, baratas e porcos misturados com os encarcerados, presos doentes, sem atendimento médico, amontoados em celas imundas, e outras situações descritas nas diligências, fotografadas e filmadas pela CPI.

Em todos os estabelecimentos penais diligenciados, representantes da CPI ouviram dos presos e parentes denúncias de torturas e maus tratos. Em algumas unidades prisionais, a CPI constatou marcas de torturas nos presos. Os presos são intimidados permanentemente. Boa parte das unidades é comandada por ex-delegados da Polícia Federal, militares da ativa ou reformados, ou ainda por policiais militares, levando à militarização do ambiente carcerário. De fato, a maioria dos estabelecimentos penais no Brasil pode ser caracterizada como verdadeiros campos de concentração.

Conclusão

A redução significativa das taxas de homicídio no Estado de São Paulo a partir de 2000, da ordem de 67%, chegando em 2008 a uma taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes no estado, tem dado margem a um acalorado debate entre especialistas, no qual até agora não há consenso sobre as causas do

fenômeno.⁹ Alguns argumentos enfatizam o crescimento do número de presos em São Paulo, outros ressaltam a elevação da qualidade técnica e moral da polícia, outros apontam para a redução da população jovem, mais inclinada aos crimes violentos, outros ainda apregoam os ganhos educacionais e as políticas municipais de segurança, o crescimento econômico, a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento e até mesmo o surgimento do PCC, que produziu uma estabilização no mercado das ilegalidades. De qualquer forma, o debate se mantém polarizado entre os defensores do endurecimento penal, com forte apoio popular, e os que defendem políticas de prevenção e respeito aos direitos e garantias individuais.

De qualquer forma, em que pese a tendência de boa parte dos políticos adotarem o caminho mais fácil, que é a opção pela segregação e o castigo por meio do endurecimento da legislação penal, e de integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público acreditarem no processo penal e na punição como mecanismos eficazes no combate à violência, e não como mecanismos para regular o poder punitivo do Estado e garantir os direitos do cidadão, as consequências criminógenas do encarceramento em massa e as precárias condições carcerárias apontam para a necessidade de encontrar outros caminhos para o equacionamento da questão criminal, que dependem em grande medida da capacidade de diferentes atores sociais construir cotidianamente alternativas pautadas pelas ideias de transformação, emancipação e inclusão social, assim como por uma revolução democrática das instituições de justiça e segurança.

Nos últimos anos, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário e do Departamento Penitenciário Nacional, tem se constituído em ator importante na tentativa de limitar as políticas de endurecimento penal provenientes do parlamento, de setores do próprio governo e da sociedade civil.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal tem sinalizado no sentido de que os juízes e tribunais devem ter como parâmetro para a tomada de decisões no âmbito penal as normas constitucionais garantidoras dos direitos individuais. Fato marcante em 2008 foi a concessão de *habeas corpus* pelo STF em casos de prisão temporária de personalidades conhecidas, cujos processos tiveram grande visibilidade.¹⁰ Vislumbrando abuso de poder na decretação das prisões, o STF deflagrou um debate que polarizou diversos setores da sociedade, assim como já havia ocorrido dois anos antes, quando depois de quinze anos de vigência uma decisão do STF reconheceu a inconstitucionalidade da previsão legal de impedimento de progressão de regime para criminosos condenados por crime hediondo.

As recentes decisões do Supremo têm, por um lado, sinalizado no sentido do necessário respeito ao direito de defesa e à presunção de inocência, mas, por outro, têm tornado explícita a desigualdade de tratamento do sistema de justiça no Brasil, que é rápido e garantista para os de cima, porém mantém em torno de 126.000 pessoas presas de forma irregular, já tendo cumprido suas penas, segundo dados divulgados

pelo Conselho Nacional de Justiça (Revista Âmbito Jurídico.com.br).

Como lembra Vilhena (2007, p.48-49):

Mesmo um sistema jurídico frágil pode prover mecanismos que, se usados a tempo, aumentarão a imparcialidade e o igual reconhecimento de sujeitos de direitos. As leis de interesse público, a mobilização (advocacy) em direitos humanos, a litigância estratégica, os escritórios pro bono e defensorias públicas podem mobilizar os recursos jurídicos em favor dos interesses menos beneficiados ou contra aqueles interesses hiper-representados. Esse movimento de dentro do sistema jurídico para fortalecer os fracos, proteger os demonizados e desestabilizar privilégios incrustados não deve ser visto, contudo, como uma nova panacéia, mas apenas como uma parcela de um esforço maior de construção de sociedades mais recíprocas, nas quais o Estado de Direito tenha melhores condições de florescer. Esse tipo de ativismo social jurídico deve ser visto apenas como parte de uma gama muito maior de iniciativas destinadas a construir uma sociedade onde todos possam ser tratados com igual consideração e respeito. Dessa maneira, a questão para aqueles agentes sociais e institucionais preocupados com a desigualdade a partir de uma perspectiva do Estado de Direito é como mobilizar a “moralidade inerente ao Direito”, para reduzir a invisibilidade, a demonização e a imunidade, ou seja, como o sistema jurídico melhora a posição daqueles que estão abaixo da lei, quebra o conforto daqueles que estão acima da lei e recupera a lealdade daqueles que estão em conflito com a lei.

O ano de 2009 poderá se constituir em um divisor de águas para o enfrentamento da crimi-

nalidade e a garantia da segurança pública e dos direitos fundamentais no Brasil. Por iniciativa do governo federal, Brasília sediará, em agosto deste ano, a Iª Conferência Nacional de Segurança Pública, processo de participação popular que mobilizará cidadãos para o debate e a eleição de representantes que irão elaborar as linhas mestras de um plano nacional de segurança pública e política criminal. Embora as tentações do populismo punitivo e o peso corporativo das polícias, do Ministério Público e do Poder

Judiciário possam ameaçar os resultados deste processo, a ampliação do debate sobre os mecanismos mais eficazes de prevenção ao delito, sobre os reais efeitos das políticas retributivas e sobre as medidas necessárias para o aperfeiçoamento democrático das instituições de justiça e segurança pode representar um caminho importante para desbloquear as reformas que, desde a década de 80, deixaram de ser implementadas, cobrando um alto preço para a consolidação da democracia no Brasil.

1. O presente artigo foi originalmente elaborado para apresentação na disciplina Sanciones Penales y Sistemas de Alternativas a la Pena, do Master en Ciencias Jurídicas da Universitat Pompeu Fabra, em Barcelona, atividade inserida no âmbito de estágio de pós-doutorado coordenado pela Prof. Drª Elena Larrauri, com apoio da Capes.
2. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>>. Acesso em: 10.01.2009.
3. Para uma análise das taxas de homicídio no Brasil, ver Waiselfisz (2007, p. 119-138).
4. O autor adota o conceito de juventude da OPS/OMS, segundo o qual juventude resumiria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação para os indivíduos assumirem o papel de adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, estendendo-se dos 15 aos 24 anos.
5. Para uma análise das políticas de segurança pública pós-ditadura militar, ver Mingardi (1992), Soares (2000), Adorno (1999 e 2003).
6. Sobre o impacto da Lei dos Crimes Hediondos nas taxas de criminalidade e na administração carcerária, ver Ilanud (2005).
7. Câmara dos Deputados. Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário D julho de 2008. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/cpi/cpis-encerradas/cpicarce/Relatorio%20Final%20-%20150908.pdf>>. Acesso em 22.12.2008.
8. Uma análise aprofundada da situação das mulheres presas no Brasil encontra-se em Cejil et al. (2007) e Santa Rita (2007).
9. Conforme matéria publicada no site do jornal O Globo, em 31.10.2008, "A queda no número de homicídios dolosos – com intenção de matar – coloca São Paulo mais perto dos países desenvolvidos. De julho a setembro passados, o estado registrou 1.017 homicídios dolosos, alcançando uma taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes. O índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) é de 10 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. A taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes significa uma queda de 67% em relação a 2000, quando o índice ficou em 34 por 100 mil habitantes. O número de homicídios dolosos ficou abaixo das 1.161 mortes registradas no trânsito em todo o estado. Na capital, porém, os assassinatos tiraram a vida de mais pessoas do que o trânsito. Foram 296 vítimas de homicídios intencionais, 78% a mais do que os 166 mortos no trânsito. De janeiro a setembro deste ano, o número de homicídios no estado caiu 12% se comparado a igual período do ano passado: foram 3.654 em 2007 e 3.199 este ano. A estatística da Secretaria de Segurança Pública começou a ser feita em 1995. Desde então, o ano mais violento foi 1999, quando foram registrados 12.818 assassinatos intencionais. Naquele ano, a taxa chegou a 35,71 por grupo de 100 mil habitantes. Desde então, a queda tem sido gradual. A maior queda de um ano para o outro ocorreu entre 2003 e 2004, quando a taxa baixou de 28 para 22 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. O índice foi de 18% em 2005, 15% em 2006 e de 11% em 2007". Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sp/mat/2008/10/31/taxa_de_homicidio_cai_para_10_3_no_estado_de_sp_indice_67_menor_do_que_em_2000-586201005.asp>. Acesso em 10.01.2008.
10. Para uma análise da atuação do STF em 2008, ver Barroso (s/d).

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. **Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem.** *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.
- _____. **Lei e ordem no segundo governo FHC.** *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- ADORNO, S.; SALLA, F. A. **Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC.** *Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 61, 2007.
- ALSTON, P. **Relatório do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, em 14.05.2008.** Disponível em: <www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc>. Acesso em: 15.01.2009.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.
- AZEVEDO, R. G. de. **Criminalidade e justiça penal na América Latina.** *Sociologias*, ano 7, nº 13, p. 212/240, jan./jun. 2005a.
- _____. **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, 2005b (Separata).
- AZEVEDO, R. G. de; DIAS NETO, T. **Poder Judiciário e justiça penal no Brasil.** *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.
- BARRETO, F. C. O. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção da inocência à antecipação da pena.** São Paulo: IBCCrim, 2007.
- BARROSO, L. R. **Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=15>. Acesso em 26.12.2008.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da CPI do Sistema Carcerário.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/co>
- missoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>. Acesso em 10.01.2009.
- CEJIL et al. **Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil.** 2007. Disponível em: <<http://www.cladem.org/portugues/nacionais/brasil/Relatorio%20sobre%20mujeres%20encarceladas%20-%20Brasil.pdf>>. Acesso em 23.12.2008.
- CHEVIGNY, P. **The populism of fear: politics of crime in Americas.** *Punishment & Society*, v. 5 (1), 2003.
- DEPEN – Comissão de Monitoramento e Avaliação. **População carcerária brasileira (quinquênio 2003-2007) – evolução e prognósticos.** Disponível em: <www.mj.gov.br/depem>. Acesso em 15.01.2009.
- ETCHITCHURY, C. **1,7 milhão de crimes não investigados.** *Jornal Zero Hora*, p. 38, 27.07.2008.
- ILANUD. **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal.** São Paulo, julho de 2005 (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>>. Acesso em 15.02.2007.
- IPEA. **A queda da desigualdade entre as pessoas ocupadas – Análise do Brasil metropolitano.** Informe da Presidência, nº 6, junho de 2008.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia.** *BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000.
- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas – cotidiano e reforma na Polícia Civil.** São Paulo: Scrita Editorial, 1992.
- O'DONNELL, G. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial.** In: MÉNDEZ, J..
- O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça – o não-Estado de Direito na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REVISTA ÂMBITO JURÍDICO.COM.BR. **Nº de detentos que deveriam estar soltos é alarmante, diz secretário-geral do CNJ.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=visualiza_noticia&id_caderno=20&id_noticia=33247>. Acesso em 18 de janeiro de 2009.

SANTA RITA, R. P. **Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade humana.** Brasília: Depen, 2007.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça.** São Paulo: Edusp, 2001.

SINHORETTO, J. **Ir aonde o povo está – etnografia de uma reforma da justiça.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 2007.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

VARELA, T. **Violência policial é problema crônico no Brasil.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/01/14/ult1859u587.jhtm>>. Acesso em 14.01.2009.

VASCONCELLOS, F. B. de; AZEVEDO, R. G. de. **A prisão preventiva como mecanismo de controle punitivo: análise das decisões do TJ/RS nos anos de 2005 e 2006.** In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2008, Caxambu – MG. **Anais...** 2008.

VIANNA, L. W. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1997.

VILHENA, O. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Revista SUR**, nº 6, ano 4, 2007.

WAISELFISZ, J. J. Mapa das mortes por violência. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, 21 (61), 2007.

_____. **Mapa da violência: os jovens da América Latina.** Ritle/Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2008.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.21, n.61, set./dez. 2007.

A justiça penal no Brasil – estrutura formal

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Resumen

Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva

Este artículo se inicia con una síntesis descriptiva de la estructura formal del sistema de justicia penal en Brasil, para, a continuación, abordar las diversas dimensiones de acción de las instituciones de justicia y seguridad desde el período de la redemocratización, en la década de los 80, hasta el momento actual. Tomando como escenario el aumento de los índices de homicidio y las dificultades encontradas en la reestructuración de las fuerzas policiales para actuar en democracia, se busca identificar el impacto de la demanda punitiva sobre el funcionamiento del sistema de justicia, teniendo en cuenta la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial, así como el resultado del crecimiento de los índices de encarcelamientos sobre el sistema penitenciario. Como conclusión, se apunta la importancia de la actuación del Ministerio de Justicia y del Supremo Tribunal Federal para la contención de la demanda punitiva y la reestructuración de las instituciones de justicia y seguridad.

Palabras Llave: Justicia Penal. Seguridad Pública. Sistema Penitenciario. Demanda punitiva.

Abstract

Criminal Justice and Public Security in Brazil: causes and consequences of the public's demand for punishment

This paper begins with an overview of the formal structure of the criminal justice system in Brazil. Subsequently, the Brazilian judicial and public security institutions and their respective scope of activities spanning from the 1980s, a period known as the return to democracy, up to the present, are addressed against a backdrop of rising homicide rates and difficulties encountered by the police in restructuring to meet new democratic criteria. This paper seeks to identify the impact of the public's demand for punishment on the legal system, including the Public Prosecutor and the Judiciary, as well as the effects of the rise in imprisonment rates on the prison system. In conclusion, the role of Brazil's Ministry of Justice and Federal Supreme Court in curbing the demand for punishment and restructuring judicial and security institutions is highlighted.

Keywords: Criminal Justice. Public Security. Prison System. Public Demand for Punishment.

Data de recebimento: 26/01/09

Data de aprovação: 29/01/09