



A EXCEÇÃO QUE CONFIRMA A REGRA: a punição como prioridade orçamentária no neoliberalismo brasileiro

Ana Carolina de Moraes Colombaroli¹

Resumo

O trabalho analisa as despesas com as políticas criminais e de segurança pública no contexto político-econômico neoliberal. Enquanto há constante pressão para o corte de investimentos públicos em áreas sociais (saúde, educação, trabalho, proteção e assistência social), há um crescente apelo para que o Estado gaste mais com segurança e controle penal. Sustentamos que essa primazia não é uma exceção às demandas por "menos Estado" do neoliberalismo, mas sim que o poder punitivo é parte integrante e fundamental desse modelo, baseado no binômio: idolatria do mercado e poder punitivo. Por meio de pesquisa bibliográfica e análise de dados orçamentários da União e de algumas Unidades da Federação, discute o papel central dos gastos nesse campo para a gestão da miséria no capitalismo tardio, caracterizando uma política antidemocrática e excluente.

Palavras-chave: Neoliberalismo; políticas de segurança pública; ajuste fiscal; prioridade de gastos públicos; gestão da miséria.

THE EXCEPTIONAL RULE: punishment as a budgetary priority in Brazilian neoliberalism

Abstract

The present work analyzes the expenditures on criminal and public security policies within the neoliberal political-economic context. While there is constant pressure to cut public investments in social areas (health, education, labor, protection, and social assistance), there is a growing appeal for the State to spend more on security and penal control. We argue that this primacy is not an exception to the neoliberal demands for "less State," but rather that punitive power is an integral and fundamental part of this model, based on the binomial: market idolatry and punitive power. Through bibliographic research and the analysis of budgetary data from the Federal Government and some Federative Units, we discuss the central role of spending in this field for the management of misery in late capitalism, characterizing an anti-democratic and exclusionary policy.

Keywords: Neoliberalism; public security policies; fiscal austerity; public spending priorities; poverty management.

Artigo recebido em: 26/04/2025 Aprovado em: 18/11/2025
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v29n2.2025.30>

¹ Bacharelado e Mestrado em Direito (UNESP). Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina (USP). Professora assistente doutora do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da UNESP, campus de Franca e do Departamento de Ciências Jurídicas da UEMG, campus de Passos. E-mail: ana.colombaroli@unesp.br

1 INTRODUÇÃO

Há alguns anos, de forma especialmente sentida durante os governos petistas, convivemos com notícias diárias de um mercado financeiro sempre insatisfeito, pressionando – por meio da taxa de juros, do câmbio, do fantasma do “risco fiscal” – para que o Executivo Federal corte gastos públicos voltados para saúde, educação, trabalho, proteção e assistência social.

Não podemos esquecer que, em 2016, no governo golpista de Michel Temer, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “PEC do fim do mundo”, que constitucionalizou o congelamento dos investimentos em políticas públicas por duas décadas. Embora a Emenda Constitucional 126/2022 tenha permitido a introdução de um novo arcabouço fiscal por meio de lei complementar, revogando o teto de gastos imposto anos antes, o pacto social firmado na Constituição de 1988 em nome do bem-estar e da proteção social tem perdido sua batalha contra os interesses do mercado financeiro.

Apesar desse quadro de aprofundamento do neoliberalismo sobre as contas públicas brasileiras, há um campo das políticas públicas para o qual não há qualquer preocupação, do Estado ou do mercado, com o ajuste ou “responsabilidade fiscal”: as políticas criminais e as políticas públicas de segurança.

Segundo dados do último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2023 o país atingiu o recorde em despesas empenhadas com segurança pública, num total de R\$ 137,9 bilhões, um aumento de 4,9% em relação ao ano anterior, “verificado nas despesas dos três entes, ocorreu não obstante a redução de 5,9% nas receitas correntes líquidas da União e da queda de 8,9% nas receitas correntes líquidas dos Estados e DF” (FBSP, 2024, p. 282). As despesas com segurança pública foram, em todas as unidades da federação, superiores às despesas com políticas públicas de habitação, meio ambiente, agricultura, assistência social, ciência e tecnologia, cultura e cidadania (FBSP, 2024).

Se, no ano 2000, o Brasil contava com 232.755 pessoas presas, o número saltou para 852.010 em 2023, um gasto elevado para o Estado. A despeito das terríveis condições de encarceramento no país, segundo os dados mais recentes disponíveis, no ano de 2022 cada preso custava, em média, R\$ 1.800,00 mensais para os cofres públicos (CNJ; PNUD; DEPEN, 2021), cerca de quatro vezes o valor investido em um estudante da educação básica.

E não há qualquer perspectiva para que as despesas com segurança pública e encarceramento sejam reduzidas no curto ou médio prazo, pelo contrário. Entre os anos de 1980 e 2020 foram aprovadas 200 novas leis penais no país, 90% delas resultando em incremento punitivo (constatado pela criação de novos tipos penais, ampliação do enquadramento típico, aumento de pena, agravantes, majorantes, ampliação do prazo prescricional, etc.) (Colombaroli, 2024). A pressão para a

criminalização de condutas, aumento de penas e intensificação dos gastos com segurança pública, na expectativa de conter a violência, continua crescente na opinião pública e na mídia.

Diante desse quadro, seria possível afirmar que a política criminal e as políticas de segurança pública representam uma exceção às demandas por “menos Estado” características do capitalismo tardio. No entanto, sustentamos aqui que o poder punitivo é, em verdade, parte integrante e fundamental do modelo político-econômico neoliberal.

Com o intuito de jogar luz sobre os gastos com políticas criminais e de segurança pública no contexto político-econômico neoliberal, o presente trabalho conjuga a pesquisa bibliográfica crítica (no âmbito da economia política e da criminologia) com a análise de dados orçamentários para discutir as razões da primazia dos gastos nesse campo para a gestão da miséria no capitalismo tardio, que conduzem a uma política antidemocrática e excluente.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO “AJUSTE” E “RESPONSABILIDADE FISCAL” NO BRASIL

Como expõe Perry Anderson (1995), a principal meta dos governos sob a égide neoliberal deve ser a estabilidade monetária. Para tanto, necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar; restauração de taxas elevadas de desemprego, criando um exército de reserva para quebrar os sindicatos; redução de impostos sobre as altas rendas, o que supostamente incentivaria os agentes econômicos ao investimento; a promoção de uma “saudável desigualdade” como forma de dinamizar as economias avançadas. Em tese, o crescimento retornaria com a restituição da estabilidade monetária e dos incentivos ao investimento.

A fórmula neoliberal, nesse meio século de aplicação, não cumpriu com o êxito prometido. De fato, conseguiu baixar as taxas de inflação, aumentar a lucratividade das empresas, conter os salários, aumentar as taxas de desemprego e aumentar a desigualdade – todos estes, resultados desejáveis segundo o neoliberalismo. Entretanto, foi incapaz de elevar as taxas de crescimento e recuperar os níveis de investimento¹ da “época de ouro do capitalismo” (Anderson, 1995).

Apesar do fracasso quanto aos seus fins declarados, os preceitos neoliberais de atuação estatal continuam sendo repetidos, re-aplicados e, principalmente após o colapso financeiro de 2008, aprofundados.

O ajuste fiscal continua situado como o grande objetivo dos governos: é preciso sempre e mais adotar um conjunto de medidas econômicas com o objetivo de equilibrar as contas públicas, reduzindo as despesas, privatizando estatais, amortizando a dívida pública e combatendo o déficit. O mantra exaustivamente repetido pelos economistas, pela mídia e pelo mercado é “cortar gastos” e,

para garantir-lhe um manto de indispensabilidade e beneficência, dá-se-lhe o bonito nome de *responsabilidade fiscal*.

Uma de suas mais evidentes marcas é o *discurso de austeridade*. Sempre que os governos se confrontam com déficits financeiros, a medida recomendada é o corte de gastos nos serviços prestados aos cidadãos, especialmente as despesas sociais, como educação pública, saúde, habitação, previdência social, seguro-desemprego, geralmente acompanhada por privatização de ativos estatais e mudanças legislativas que permitem a desregulamentação do emprego (Mattei, 2023).

Especificamente no caso brasileiro, a ofensiva neoliberal está em curso, de forma evidente, desde a década de 1990. Embora os debates sobre a necessidade de ajuste fiscal sejam frequentes no país desde o final da ditadura empresarial-militar, foi a partir do Plano Real (1994) durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994/1998; 1999/2002) que se desenrolou “a primeira fase consistente do neoliberalismo no Brasil” (Behring, 2018, p. 3).

Ao longo dos governos FHC, desenrolou-se um projeto de “reforma do Estado” que, embora discursivamente justificado como necessário e inescapável, representava uma *escolha* político-econômica. O plano de reforma, em conformidade com o Consenso de Washington e contrário ao caráter social-democrata apresentado na Constituição Federal de 1988, foi marcado pelas privatizações, pelas desvinculações orçamentárias², pelo superávit primário, pela prática de juros altíssimos, pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (que impôs rígidos limites aos gastos da União, Unidades da Federação e Municípios).

Nos governos petistas – os dois primeiros de Lula (2003/2006; 2007/2010) e especialmente o primeiro de Dilma Rousseff (2011/2014) – a sanha de austeridade pareceu arrefecida. Naquele momento, houve um deslocamento quanto às orientações econômicas mais duras do Consenso de Washington sem, no entanto, romper com o modelo neoliberal. Algumas mudanças foram induzidas pelo Estado, criando condições para a formação de uma “nova classe média” por meio do aumento do salário-mínimo, geração de empregos formais, expansão do crédito popular, políticas sociais e de transferência de renda (Singer, 2012).

Esse momento, nos dizeres de Singer (2012), representou uma “mexida no ponteiro” que poderia indicar um sentido reformista. Entretanto, não se pode falar absolutamente em ruptura com o neoliberalismo. Daniel Andrade (2021, p. 9) comprehende esse momento como a “segunda rodada de neoliberalização brasileira com características socialmente inclusivas, em que chegou ao auge a combinação entre neoliberalismo e lógica democratizante (incluindo políticas sociais e novo-desenvolvimentistas)”.

Apesar de mudanças relevantes, as políticas petistas apresentaram sérios limites em decorrência do ambiente de ajuste fiscal permanente. Behring (2018) sustenta que a capacidade de indução do Estado foi muito restrita em razão das restrições do ajuste fiscal: “houve um constrangimento permanente do financiamento dos investimentos e das políticas sociais, em função do superávit primário, da DRU e do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública” (Behring, 2018, p. 12).

Diante da crise política e econômica, o segundo governo de Dilma Rousseff (2015/2016) acaba por aderir aos mandamentos neoliberais, em oposição ao projeto que a elegera em 2014, adotando medidas de ajuste fiscal que incluíam seguro-desemprego e pensões, congelando os gastos sociais e com pessoal e contraindo investimentos.

Com o Golpe de 2016, o neoliberalismo e seu consequente “ajuste fiscal” no Brasil ingressam em um novo momento, aprofundado, como demanda o capitalismo na crise econômica engendrada por ele. A despeito de semelhanças com o discurso dos governos FHC e algumas medidas semelhantes ao projeto dos anos 1990, o governo Temer (2016/2018) não representa um retorno, mas um terceiro momento fundacional do neoliberalismo brasileiro que acompanha a crise da Nova República.

A medida inaugural do novo regime fiscal foi a Emenda Constitucional nº 95/2016, denominada como Emenda do Teto de Gastos, mas conhecida entre a população de PEC da Morte ou do Fim do Mundo e aprovada enquanto os manifestantes, do lado de fora do Congresso, sofriam violenta repressão policial. Sob a justificativa de “realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizado os gastos públicos e a dívida” (Behring, 2018, p. 15), a medida congelou os investimentos públicos por vinte anos, dispendo que as despesas federais poderiam somente ser corrigidas pela inflação do ano anterior, atingindo todo o orçamento fiscal e de seguridade social para todos os órgãos e Poderes.

O governo Bolsonaro, com a agenda econômica e fiscal sob a batuta do ultraliberal e perverso Paulo Guedes, sustentou desde a campanha eleitoral a intenção de desmontar o frágil aparato de investimentos públicos no país. A contrarreforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº 103/2019) solapou os direitos previdenciários dos brasileiros e, embora não tão drástica quanto pretendia o Ministro da Economia, aumentou a idade mínima e o tempo de contribuição para aposentadoria, tornou pior o cálculo do valor dos proventos, modificou as regras para pensões por morte, aposentadorias por invalidez e do deficiente. Além disso, foram promovidos sucessivos cortes nas políticas de assistência social, saúde, educação e ciência, habitação, infraestrutura e programas sociais. Não bastasse, empresas públicas de setores essenciais (como energia, petróleo e transporte) foram privatizadas.

Entretanto, o populista de direita acabou por não seguir o receituário neoliberal quando lhe era conveniente. Furou o teto de gastos em quase 800 bilhões, além de renunciar à arrecadação, em claro abuso eleitoreiro: pouco antes da eleição de 2022, expandiu consideravelmente os benefícios sociais e reduziu impostos sobre os combustíveis.

O governo Lula III, após dois anos, tem se mostrado muito distinto dos seus primeiros governos em termos fiscais, constantemente preocupado em sinalizar para as elites financeiras que seu governo não será entrave ao projeto neoliberal. Ainda durante a transição, o petista conseguiu revogar o “Teto de Gastos” (EC 95/2016). Entretanto, em substituição, apresentou o Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), que demonstra o absoluto controle da lógica neoliberal sobre os governos progressistas, com a adoção de medidas sucessivas de contenção de despesas, cortes de gastos, numa “política de déficit zero” que retira recursos de investimentos sociais para prosseguir com o pagamento da dívida pública.

3 DESPESAS COM SEGURANÇA PÚBLICA: aqui o ajuste fiscal não chega

Embora as políticas de ajuste fiscal, especialmente na última década, tenham atingido em cheio os investimentos públicos, a segurança social, programas sociais e as políticas públicas de saúde, educação, trabalho, cultura, etc., as políticas de segurança pública e aprisionamento parecem ter passado incólumes ao arrocho. Ao contrário, verifica-se um aporte cada vez maior de dinheiro na segurança pública no período.

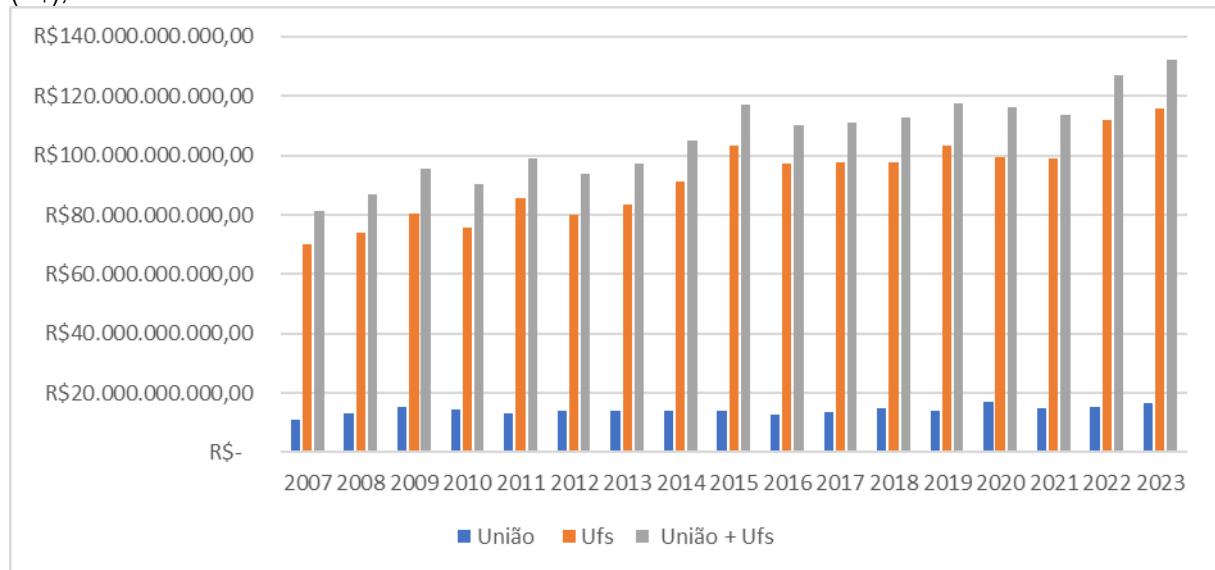
A partir dos dados disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública acerca dos gastos da União e das Unidades da Federação com segurança pública entre 2007 e 2023, com atualização monetária pelo IPCA até dezembro de 2024, verificamos que a despesa na função cresceu 63,2% no período.

Os Estados e DF que, por disposição constitucional, são os principais responsáveis pela execução da segurança pública, aumentaram em maior proporção os seus gastos: há uma variação da ordem de 65,4% do orçamento entre 2007 e 2023. A União também ampliou os seus gastos, mas em menor medida: os gastos com segurança crescem 49,1% acima da inflação no mesmo período.

Importa considerar que os gastos com segurança pública informados não consideram os custos com prisões e custódia de presos.

Em valores atualizados, a União e os Estados gastaram R\$ 1.807.165.154.260,24 (um trilhão, oitocentos e sete bilhões, cento e sessenta e cinco milhões, cento e cinquenta e quatro mil duzentos e sessenta reais e vinte e quatro centavos) no período analisado. Para fins de comparação, todo o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, hoje a 10ª maior economia do mundo, foi de 11,7 trilhões.

Gráfico 1 – Despesas da União e Unidades da Federação na função “segurança pública”, em Reais (R\$), entre 2007 e 2023



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualização de valores (IPCA, dez/2024) e elaboração pela autora.

Como é possível verificar no Gráfico 1, o crescimento mais acelerado das despesas com segurança pública se deu, justamente, no período em que ganham mais intensidade as políticas de arrocho fiscal preconizadas pelo neoliberalismo. Em 2015, momento em que a direita e o mercado brasileiros determinam que a “gastança” governamental não pode mais ser tolerada sob nenhuma hipótese e engendram o Golpe de Estado, as despesas com segurança pública no país aumentaram 11,64% em relação ao ano anterior.

O Gráfico 2, abaixo, nos permite verificar a evolução dos gastos da União com segurança pública entre 2007 e 2023 e cogitar uma correlação entre tais despesas e o posicionamento dos governos acerca das políticas de ajuste fiscal.

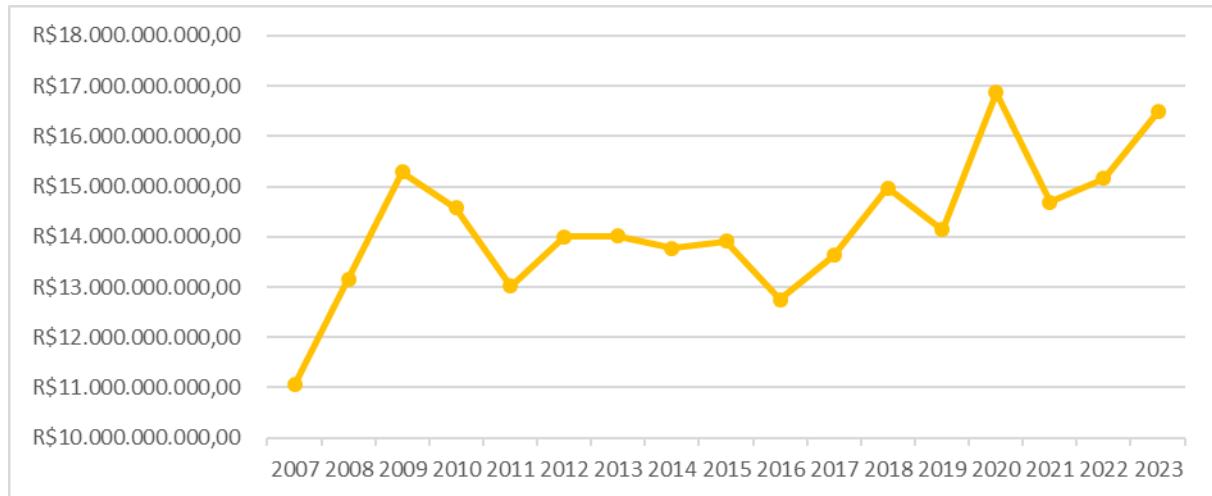
Entre os anos de 2007 e 2010, governo Lula II, as despesas com segurança aumentaram significativamente, acompanhando o crescimento da economia brasileira no mesmo período. Entre 2011 e 2015, houve uma desaceleração econômica, que foi acompanhada por uma relativa contenção dos gastos com segurança, sem, no entanto, retornar a um valor sequer próximo de 2007 (o menor da série). Poder-se-ia dizer que, durante os governos petistas, os gastos com segurança pública acompanharam o ritmo da economia.

Embora em 2016 – ano do Golpe e da aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos – as despesas da União com a função tenham diminuído significativamente, nos dois anos seguintes de governo Temer voltaram a crescer significativamente, alcançando patamares próximos aos do período de grande crescimento econômico. Importa destacar que o teto de gastos, no tocante à segurança, foi descumprido, apresentando entre 2017 e 2018 um crescimento acima da inflação.

Durante o governo Bolsonaro, não há consistência nos gastos com segurança: se em 2019 verifica-se uma queda, em 2020, em plena pandemia, atingem o recorde da série histórica, com um aumento de 19,3% em relação ao ano anterior.

No primeiro ano do governo Lula, verifica-se novo crescimento significativo na função segurança pública, em um provável aceno de que governos de esquerda se preocupam com o tema.

Gráfico 2 – Evolução das despesas da União na função “segurança pública”, em Reais (R\$), entre 2007 e 2023



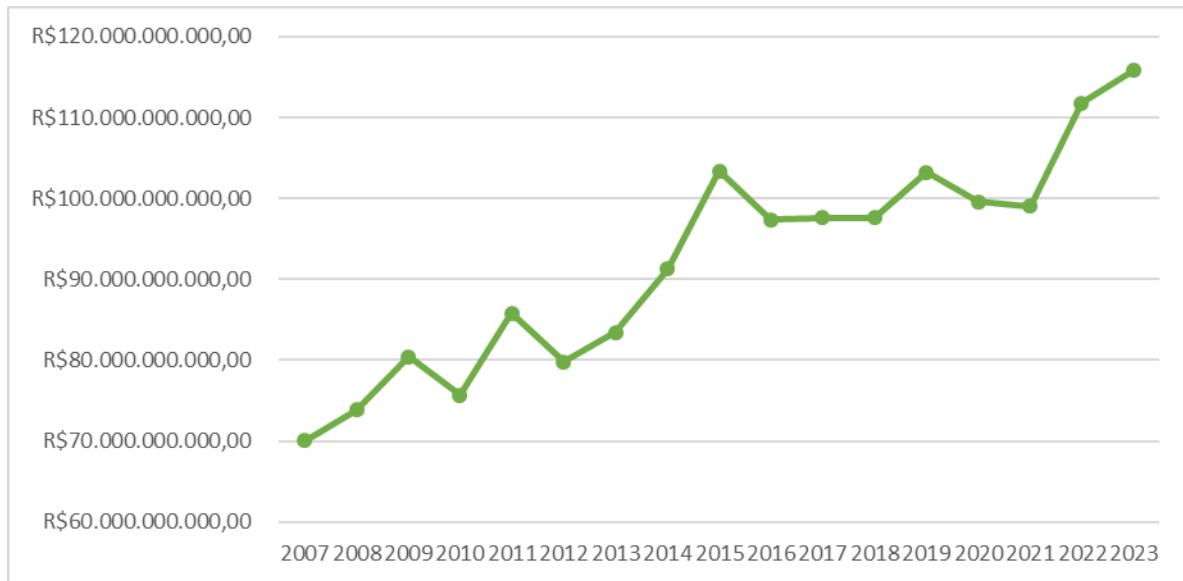
Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualização de valores (IPCA, dez/2024) e elaboração pela autora.

Quando olhamos para as Unidades da Federação (Gráfico 3), no entanto, a evolução das despesas apresenta uma dinâmica distinta da União. Entre 2007 e 2013, os gastos com segurança pública cresceram quase em todos os anos (à exceção de 2010 e 2012), mas sem grandes saltos.

Em 2014 e 2015, porém, em plena crise econômica, os gastos com segurança aumentaram 23,9% em relação a 2013: um crescimento de quase 20 bilhões de reais em valores atualizados. Nos anos que se seguem, há uma queda e depois relativa estabilidade. Em 2022 (coincidentemente ou não, ano eleitoral), verifica-se um novo aumento de gastos, da ordem de 12,9%, seguido de outro aumento em 2023.

Para fins de comparação, mesmo com a pandemia de Covid-19, o valor destinado para investimentos em saúde (ou seja, aqueles voltados principalmente para ampliação da estrutura do SUS) teve uma queda de 64% entre 2013 e 2023, e os menores repasses no período ocorreram nos anos de 2020 e 2022 (Nobre; Faria, 2023).

Gráfico 3 – Evolução das despesas das UFs na função “segurança pública”, em Reais (R\$), entre 2007 e 2023

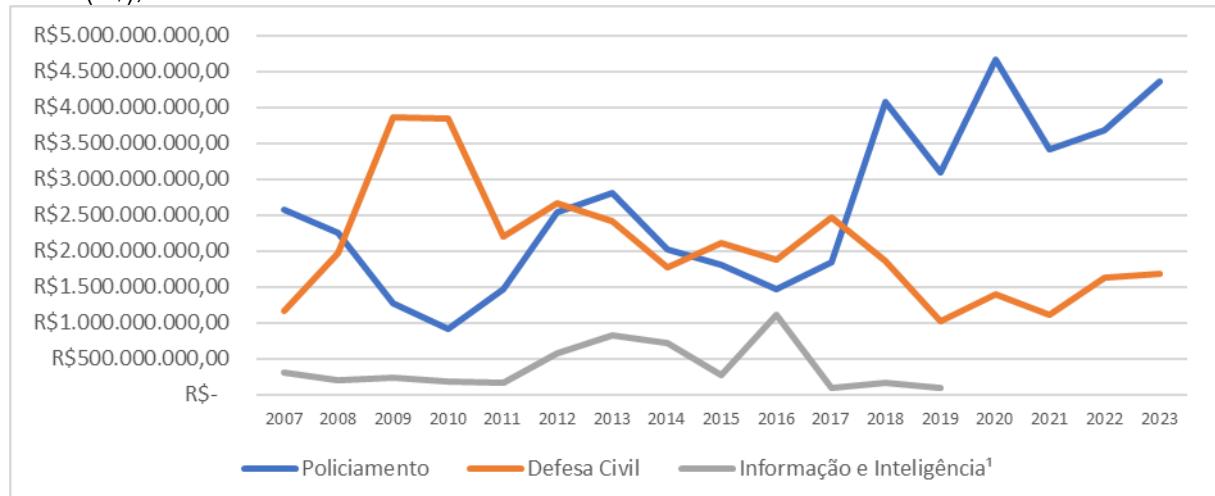


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualização de valores (IPCA, dez/2024) e elaboração pela autora.

Também é importante verificar em que subfunções estão sendo empregadas as despesas da segurança pública.

Inicialmente, merece menção o fato de que, tanto na União, quanto nas Unidades da Federação, mais da metade das despesas estão classificadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública como “demais subfunções”. A completa falta de padronização das “demais subfunções” nos impede de fazer uma análise conjugada desses gastos das Unidades da Federação³. Por essa razão, apresentamos nos Gráficos 4 e 5 abaixo, as despesas com segurança classificadas nas subfunções “Policimento”, “Defesa Civil” e “Informação e Inteligência”.

Gráfico 4 – Evolução das despesas das União na função “segurança pública”, por subfunção, em Reais (R\$), entre 2007 e 2023



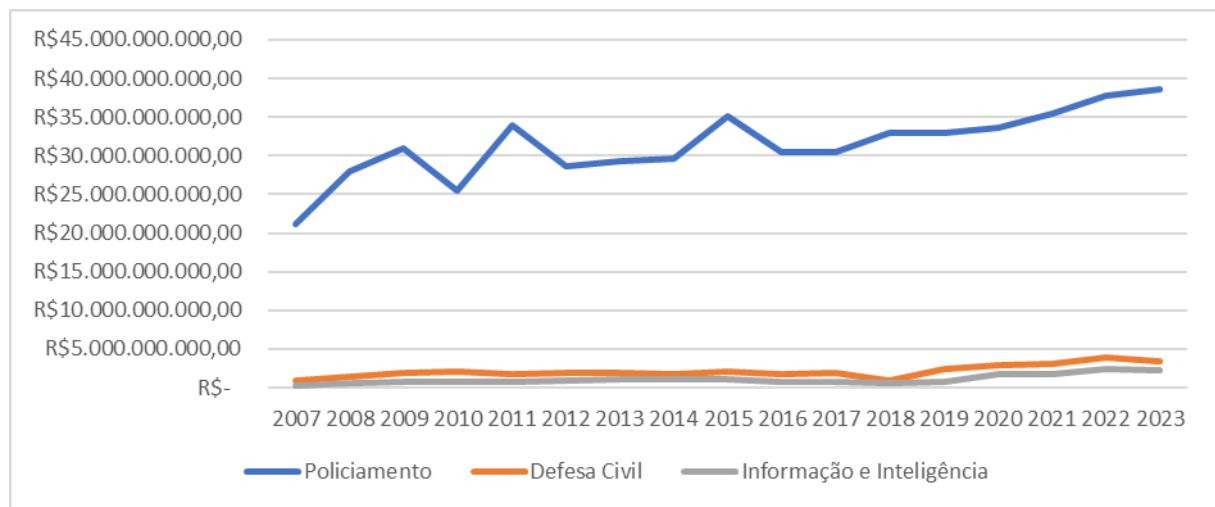
Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualização de valores (IPCA, dez/2024) e elaboração pela autora.

¹ A subfunção “Informação e Inteligência” deixou de constar nos dados orçamentários da União na função Segurança Pública desde 2020.

Ao atentar para essas três subfunções de emprego do orçamento da União é empregado em matéria de segurança pública, percebe-se entre os anos de 2008 e 2012 uma proeminência dos investimentos em defesa civil que, mesmo com queda, se mantém próxima aos gastos com policiamento até 2017. De 2012 a 2017, há uma ampliação dos gastos com inteligência e informação, muito provavelmente em razão da criação do SINESP⁴ (Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública) mas que, a partir de 2017, mesmo com a criação do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública, reduziu-se a patamares ainda mais baixos do que os anteriores.

A partir de 2018 fica evidente qual era a prioridade da União em relação às políticas nacionais de segurança pública: em imitação à política empreendida nos Estados – e em desrespeito à sua função de definição de estratégias e programas e coordenação das ações entre os entes federativos expressamente prevista na Lei do SUSP – a União passa a alocar a maior parte dos seus recursos em policiamento.

Gráfico 5 – Evolução das despesas das UFs na função “segurança pública”, por subfunção, em Reais (R\$), entre 2007 e 2023



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualização de valores (IPCA, dez/2024) e elaboração pela autora.

Com a visualização gráfica, fica evidente como os gastos dos Estados e DF com defesa civil e inteligência são irrisórios se comparados às despesas de policiamento, que abocanham uma parcela imensamente maior do orçamento. É possível verificar também que o aumento dos gastos com policiamento não é acompanhado por maior investimento também em defesa civil e informação e inteligência. Pelo contrário: em 2011 e 2018 há aumento significativo dos gastos com policiamento, mas redução nos gastos com inteligência. Em 2011, 2014 e 2018, o aumento dos gastos com policiamento é acompanhado de significativa diminuição das já pequenas despesas com defesa civil.

A pesquisa realizada pelo Justa (2024) acerca do orçamento das áreas de segurança pública e sistema prisional em 2023, onde foram analisadas informações de 22 unidades federativas⁵ demonstram a concentração dos gastos especificamente no trabalho ostensivo das Polícias Militares, “que ficam com 59,5% dos recursos, deixando a investigação em segundo plano, com 22,9% do orçamento, e subfinanciando a dimensão técnico-científica, que recebe apenas 2,8% do total”. Os campeões de disparidade nos gastos entre as polícias foram Rio de Janeiro, onde 78,5% foram destinados à polícia militar, 20,8% à polícia civil e 0% para a polícia técnico-científica e forense, seguido de Minas Gerais, em que 69,7% dos gastos foram destinados à polícia militar, 27,2% à polícia civil e nada para a polícia técnico-científica e forense.

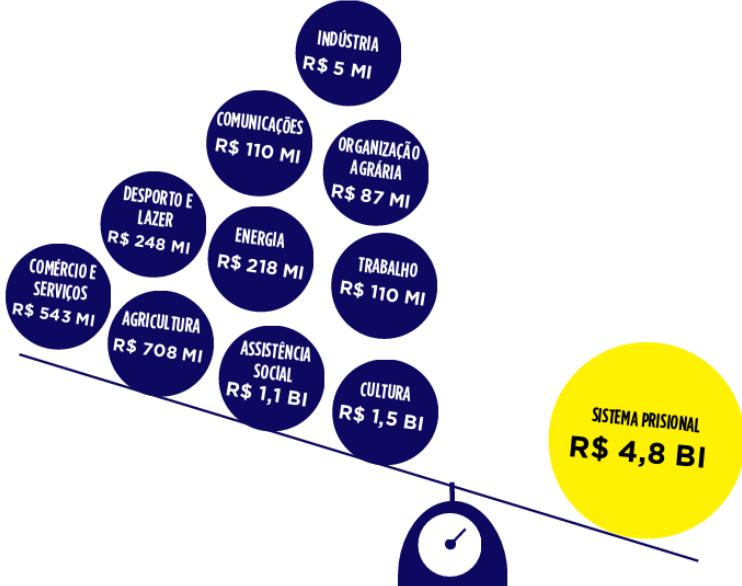
Fica assim evidente qual a concepção das unidades federativas e, nos anos recentes, também da União, sobre a segurança pública: está se falando de policiamento, sobremaneira de policiamento ostensivo, dando continuidade ao modelo de segurança estabelecido durante a Ditadura Civil-Militar, com policiamento ostensivo realizado por uma Polícia Militar que, para além da estrutura, reproduz discursos e práticas militarizados e de guerra ao “inimigo interno”.

Os dados coletados pelo Justa (2024) também nos permitem uma dimensão do impacto dos gastos com policiamento e aprisionamento: em média, os estados gastam 7% do seu orçamento com as polícias e 1,8% com sistema prisional. Apenas 0,001% do orçamento foi destinado a políticas para egressos e 73% dos estados analisados não investiram nada em políticas para egressos, denotando o abandono definitivo do discurso⁶ de ressocialização do apenado.

O Rio de Janeiro foi o estado que mais gastou, proporcionalmente, com polícias no ano de 2023: 10,6% do orçamento foram destinados às polícias, sendo 78,5% dele à Polícia Militar. Santa Catarina foi o estado que, proporcionalmente, gastou mais com o sistema prisional: 3,3% do orçamento do estado foram destinados à manutenção dos cárceres.

Em termos absolutos, São Paulo foi quem mais gastou com as polícias: foram R\$ 15,6 bilhões de reais (5% do orçamento) somente no ano de 2023. Com a maior população aprisionada do país, São Paulo também destinou R\$ 4,8 bilhões ao sistema prisional. Vale a pena reproduzir aqui a figura elaborada pelo Justa (2024) demonstrando que funções de inegável importância no orçamento público paulista, somadas, não alcançam os gastos com aprisionamento no estado.

Figura 1 – Soma de diversas funções do orçamento público do estado de São Paulo em comparação com as despesas com manutenção do sistema prisional.



Fonte: Justa (2024, n.p.).

Por fim, é importante mencionar que o enorme crescimento da população prisional não foi acompanhado pelo aumento proporcional das despesas com o sistema prisional, denotando um processo de piora das já terríveis condições prisionais. Considerando a média dos estados, as despesas com o sistema prisional representam cerca de 25% do valor que é gasto com as polícias (Justa, 2024).

Gasta-se muito, e cada vez mais com a rubrica “segurança pública”. Entretanto, no sistema de criminalização, a aposta brasileira é no policiamento militarizado em detrimento de investigação e inteligência. Opta-se pela manutenção e aprofundamento do padrão (violento) de abordagem nas ruas e prisões em flagrante, superlotando o sistema penitenciário, com condições cada vez mais degradantes, favorecendo o surgimento e fortalecimento das facções prisionais. Com as facções prisionais fortalecidas, a insegurança aumenta, demandando cada vez mais investimento. Seguimos, assim, num ciclo vicioso que, embora produza terríveis efeitos para a sociedade, mostra-se extremamente útil, e até mesmo indispensável, ao neoliberalismo.

4 POR QUE O AJUSTE FISCAL NÃO CHEGA (OU SOBRE A IMPORTÂNCIA DE CONTROLE E PUNIÇÃO PARA O NEOLIBERALISMO)

Há tempos a criminologia crítica tem denunciado que o sistema de justiça criminal⁷ não cumpre suas funções declaradas: não protege bens jurídicos de interesse geral, não previne delitos, não recupera o apenado e tampouco apresenta uma retribuição proporcional. Isso, porém, não

representa seu fracasso, mas faz parte, justamente, de seu sucesso e permanência. Embora necessite de declarar tais funções para se legitimar num Estado que se diz democrático de direito, o sistema de justiça criminal cumpre, em verdade, funções reais muito distintas da que declara.

Ainda nos anos 1930, Rusche e Kirchheimer (2004, p. 20-21) já demonstravam que “todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção. [...] Somente um desenvolvimento específico das forças produtivas permite a introdução ou a rejeição de penalidades correspondentes”. A partir da economia política da punição, os autores estabelecem, historicamente, uma íntima relação entre o método de punição e a utilização (ou eliminação de mão de obra): se em uma economia escravista há escassez na oferta de escravos, a escravidão será utilizada como método punitivo; se, no feudalismo, não há necessidade de uso da força de trabalho do condenado, recorre-se à pena capital ou corporal; no mercantilismo, a casa de correção foi fundamental para o incremento do modo de produção manufatureiro; na sociedade industrial, que requer o trabalho livre como condição para emprego da força de trabalho, o papel do condenado reduz-se ao mínimo e a sociedade escolhe a punição com base em métodos fiscais, buscando reduzir seu custo.

Nesse sentido, Garland (2008) destaca o caráter correccionalista de ressocialização da pena no pós-guerra nos Estados Unidos e Inglaterra, com medidas adaptáveis ao grau de subserviência ou de risco apresentado pelos condenados, no denominado por ele *previdenciarismo penal*. Young (2002) atenta para o fato de que, dentro do modelo de produção fordista e na consequente sociedade que ele denomina *inclusiva*, a busca pelo pleno emprego e a demanda efetiva keynesiana eram tidos como fundamentais para o desenvolvimento capitalista, de modo que as políticas de punição eram restritas a uma minoria de desviantes e calcadas na visão do “outro” não como inimigo externo, mas como algo ou alguém que deve ser transformado, socializado, reabilitado e transformado em ‘um de nós’” (Young, 2002, p. 24).

É fato que a ideia de prevenção especial do delito por meio da correção dos delinquentes jamais foi efetivo resultado da aplicação penal. Também verdade que a sociedade *inclusiva* e as consequentes práticas de *previdenciarismo penal* jamais chegaram nessas terras: enquanto os países do centro do capitalismo experienciavam o Estado de bem-estar social, aqui no Cone Sul desenrolavam-se ditaduras extremamente violentas e aprofundamento das desigualdades sociais e de renda. Porém, se aqui as propostas correccionalistas quando muito alcançaram o texto legal⁸, as mudanças na questão criminal engendradas no neoliberalismo espalharam-se como rastilho de pólvora e foram prontamente aplicadas: o Sul Global foi terreno fértil para as novas funções de exclusão que adquiriu a pena e para o papel de bode expiatório ocupado pelo criminoso.

Tanto a violência criminal quanto as respostas punitivas dirigidas a ela são decorrentes dos deslocamentos no mercado de trabalho no contexto do capitalismo tardio, um “mercado que exclui a participação do trabalhador mas estimula a voracidade do consumidor” (Young, 2002, p. 26), um “capitalismo fortalecido que se multiplica financeiramente e que, por isso mesmo, descarta a força de trabalho como nunca havia feito antes; esse capitalismo maduro, que elimina definitivamente a massa excluída do consumo, e faz isso principalmente pela via penal” (Pastana, 2019, p. 55).

É preciso, especialmente considerando o contexto político-econômico latino-americano, destacar que o *neoliberalismo* não é uma *ideologia liberal*. A autodenominação dada ao modelo econômico esconde o caráter totalitário do poder financeiro nele existente. Baseado na *idolatria do mercado* e no *poder punitivo*, pressupõe a mercantilização de todas as relações sociais e busca um controle absoluto sobre todas as áreas, seja diretamente exercido pelo Estado, seja pela invasão e sedimentação ideológica em todos os campos de saber (Zaffaroni; Santos, 2020).

Para Vera Malagutti Batista (2003), o modelo neoliberal apresenta estratégias de privatização e desregulamentação junto à “preservação da pureza da vida consumista”, o que produz exigências políticas contraditórias, mas complementares. De um lado, exige-se mais liberdades ao consumidor e, de outro, um discurso de neutralização e punição para aqueles que são vítimas do processo de privatização e desregulamentação, os por ela denominados “consumidores falhos”. Esse ideal de pureza consumista neoliberal passa pela criminalização dos problemas sociais.

Se, durante o capitalismo industrial, o encarceramento servia especialmente à obtenção e disciplinamento de mão de obra para o trabalho fabril, no capitalismo neoliberal, ante a situação de permanente e estrutural expulsão da força de trabalho, a punição penal adquire o caráter de armazenamento de sujeitos que não são socialmente úteis, administrados através da *neutralização* por meio do cárcere (Giorgi, 2006), ou, no caso brasileiro, também pelas comuns execuções sumárias perpetradas pelas polícias.

Para Wacquant (2010), a transformação do Estado de bem-estar social em Estado penal é uma resposta burocrática dada pelas elites políticas às mutações no emprego (desregulamentação e desrespeito aos direitos trabalhistas, flexibilização e intensificação do trabalho, retração e remoção das proteções coletivas) e seus efeitos destruidores sobre a estrutura social. As forças de mercado e o alto escalão do Estado, sob a bandeira do neoliberalismo, reconstruíram o poder público conforme seus interesses materiais e simbólicos.

Para além da gestão da miséria, a punição e o próprio crime são fundamentais para a manutenção de uma certa legitimidade estatal no contexto do capitalismo tardio, além de moldar subjetividades e reforçar a *nova razão do mundo* (Dardot; Laval, 2016).

Zaffaroni (2024) argumenta que a reprodução da delinquência, especialmente contra a propriedade, é *multifuncional* aos interesses neoliberais, promovendo a maior demanda por punição; debilitando o sentimento de comunidade; legitimando a imagem de guerra; promovendo a caricatura imitativa das classes hegemônicas; desorientando e condicionando a atuação dos governos populares e; imunizando o poder punitivo hegemônico e informal.

Assim, a criminalidade deve sempre ser simbólica e institucionalmente compreendida como *criminalidade de rua*, condutas visíveis contra interesses individuais, principalmente contra a propriedade, mas também contra outros bens jurídicos personalíssimos como a vida, a integridade física e a liberdade sexual. Da mesma forma, a segurança pública deve sempre ser reduzida ao *policamento ostensivo*. Para que sejam úteis aos interesses neoliberais, não basta que crime e repressão aconteçam: eles devem ser vistos e espetacularizados, ao mesmo tempo em que a repressão deve ser ineficiente na contenção da criminalidade, de forma que Estado seja continuamente conclamado pelo indivíduo neoliberal à contenção do *outro* ameaçador.

Afinal, o neoliberalismo se apresenta como uma tecnologia de poder e governo para que haja mercado. O mercado é a personagem principal, e o Estado não para de lhe transferir poder e soberania: “são as empresas soberanas que tutelam e administram as políticas de sua conveniência, políticas que outrora chamávamos de públicas” (Arantes, 2007, p. 289).

Como forma de, simultaneamente, acelerar e ocultar a cessão de poder estatal para as empresas e a retração da proteção social, o Estado neoliberal volta seu discurso e sua atuação cada vez mais para o campo policial e penal.

Esse Estado é cada vez mais fraco em relação ao capital, cada vez menos capaz de implementar políticas públicas demandadas por setores significativos do eleitorado, o que leva a mudanças profundas na natureza da democracia política capitalista. Concomitantemente, o Estado, pressionado pelo capital, passa a cumprir novos papéis de gestão e controle da população, “em uma direção autoritária que pode ser exemplificada pelas normas formas de governança e soberania e novas relações entre o poder público e o privado” (Lea, 2002, p. 117), numa espécie de *autoritarismo debilitado*.

Para além de controlar subjetividades e ações, de permitir exclusão física dos indesejáveis, a centralidade da punição e do controle são ainda capazes de gerar um lucrativo mercado de segurança pública e privada. O orçamento público destinado à guerra contra o crime alimentam mercados nacionais e internacionais de armas, tecnologia e equipamentos de segurança, ao mesmo tempo em que proliferam empresas de vigilância patrimonial, transporte de valores, escolta armada, segurança pessoal, sistemas de monitoramento por vídeo, seguros residenciais e de veículos, cursos

de formação de vigilantes, condomínios residenciais e comerciais e, especificamente no caso brasileiro, os mercados ilegais compostos pelas milícias e grupos de extermínio (ANDRADE, 2021).

As economias, os Estados e as sociedades neoliberais estão fortemente assentadas na punitividade que, longe de representar um gasto estatal desnecessário, é extremamente útil para o controle dos dissidentes e para a lucratividade do mercado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pretende, em absoluto, afirmar que a segurança pública não tem importância, ou que os gastos com segurança pública são supérfluos, desnecessários e voltados exclusivamente para a satisfação dos interesses de mercado.

Entretanto, pudemos verificar que o orçamento destinado à segurança pública no Brasil tem aumentado significativamente nos últimos anos, em valores acima da inflação, tanto no âmbito da União quanto no âmbito do Estado, evoluindo na contramão dos discursos e práticas de austeridade e ajuste fiscal. E, justamente nos momentos em que houve cortes de gastos significativos em programas sociais e em outras áreas fundamentais, como saúde e educação, bem como após as Emendas Constitucionais do Teto de Gastos e da Previdência, as despesas com segurança tiveram significativo acréscimo.

A mesma Faria Lima (e a mídia hegemônica, sua porta-voz), que se revolta com propostas de aumento real do salário mínimo, aplaude o crescimento das despesas com segurança pública. Se, de um lado, a lei que previa distribuição gratuita de absorventes às mulheres pobres foi vetada por Jair Bolsonaro, sob a justificativa de que criaria despesa obrigatória sem indicar a fonte de custeio ou medida compensatória; de outro, no campo da punição, o legislador não precisa indicar as fontes de financiamento ou custos que derivarão da elaboração da nova norma: o Projeto de Lei 4373/2016, que “estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena”, segue parado, sem tramitação no Congresso.

Nesse contexto político-econômico neoliberal, em que o Estado é capturado pelo mercado, se os gastos com segurança pública têm aumentado ano a ano, é porque o mercado permite e endossa essa desobediência aos mandamentos da “responsabilidade fiscal”. Se as despesas com segurança pública são direcionadas majoritariamente ao policiamento ostensivo e aprisionamento, é porque assim o mercado deseja.

O crime e o castigo são multifuncionais ao neoliberalismo e, pode-se mesmo dizer, imprescindíveis à sua conservação. A prisão e as execuções sumárias cometidas pela polícia têm o

condão de, respectivamente, excluir e eliminar aqueles que o capitalismo tardio descartou do mercado de trabalho e de consumo. O criminoso, por sua vez, serve ao propósito neoliberal como o *Outro* a ser temido, solapando laços de solidariedade, promovendo medo e insegurança, reforçando a rivalidade generalizada e o individualismo inerentes à *nova razão do mundo*. Ademais, a segurança (pública e privada) se constitui, nesse contexto, como um enorme e altamente lucrativo mercado.

Por essas razões, os gastos com segurança pública, além de constantemente ampliados, devem ser principalmente direcionados ao policiamento ostensivo. Se houvesse, de fato, interesse em contenção da criminalidade, investigação e inteligência seriam privilegiados. Mas os objetivos são outros, muito distintos. A abordagem nas ruas, de forma violenta, de indivíduos marginalizados e estigmatizados é necessária para lotar as prisões (e também cemitérios) com delinquentes de pouco potencial ofensivo; a superlotação das prisões é importante para a permanência e fortalecimento das facções criminais; a ausência de investigação e inteligência é útil para manter a criminalidade operando e as demandas cada vez mais intensas da população por segurança; a visibilidade do policiamento ofensivo e seus espetáculos de violência rendem benefícios eleitorais e; durante todas as fases desse ciclo vicioso, lucros são gerados para empresas privadas.

Não se pode fechar os olhos a essa dinâmica de segurança pública no contexto neoliberal, que é extremamente prejudicial para a democracia e deixa as portas abertas para o autoritarismo político e social.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo: *In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, n. 1, p. 109–135, jan. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo e guerra ao inimigo interno: da Nova República à virada autoritária no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, p. e021021, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/XXXmVz3yR7Mgqvpdzppq34w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ARANTES, Paulo. **Extinção**. São Paulo: Boitempo, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018. p. 1-19. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22081>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CNJ; PNUD; DEPEN. **Calculando custos prisionais**: panorama nacional e avanços necessários. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/626>. Acesso em: 15 nov. 2024.

COLOMBAROLI, Ana Carolina de Morais. **Medo do Crime e legislação criminal na América Latina**. São Paulo: Dialética, 2024.

DARDOT, Christian; LAVAL, Pierre. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 8 out. 2024.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIRGI, Alessandro di. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2006.

JUSTA. **Justa Dados**: dados orçamentários das áreas de segurança pública e sistema prisional. Base de Dados. 2024. Disponível em: <https://dados.justica.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LEA, John. **Crime and modernity**: continuities in Left Realist Criminology. Londres: Sage, 2002.

MATTEI, Claudia. **A Ordem do Capital**: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. Trad. Heci Candiani. São Paulo: Boitempo, 2023.

NOBRE, Victor; FARIA, Manuel. **O Orçamento da Saúde para 2023**: o que mudou nos últimos dez anos? Nota Técnica n. 29. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2023. Disponível em: <https://ieps.org.br/nota-tecnica-29/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

PASTANA, Débora Regina. **Política e punição na América Latina**: uma análise comparativa acerca da consolidação do Estado Punitivo no Brasil e na Argentina. Rio de Janeiro: Revan, 2019.

RUSCHE, Otto; KIRCHHEIMER, Georg. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2004.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WACQUANT, Loïc. Insegurança social e surgimento da preocupação com a segurança. Trad. José Emílio Medauar Ommati. **Panóptica**, v. 3, n. 19, p. 198-2013, jul./out. 2010.

YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A colonização punitiva e o totalitarismo financeiro**: a crominologia do ser-aqui. Trad. Juarez Tavares. 2. ed. Rio de Janeiro: Da Vinci, 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; SANTOS, Ílson Dias dos. **A nova crítica criminológica**: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

Notas

¹ Inclusive com efeito contrário, ao passo que “a desregulamentação financeira criou condições muito mais propensas para a inversão especulativa do que produtiva” (Anderson, 1995, p. 16).

² Expressa especialmente pelo Fundo Social de Emergência (FSE), destinado a desvincular parte da arrecadação de impostos e contribuições da União, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); até se tornar, em 2000, Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa.

³ Algumas UFs inserem, outras não, nas subfunções de segurança pública as despesas com Assistência Comunitária, Controle Interno, Transporte Aéreo, Suporte Profilático e Terapêutico, Serviços Urbanos, Assistência à Criança e ao Adolescente, Comunicação Social, Relações de Trabalho, Transporte Rodoviário, Formação de Recursos Humanos, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Alimentação e Nutrição, Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Direitos Individuais, Coletivos e Difusos, Tecnologia da Informação, Normatização e Fiscalização, Custódia e Reintegração Social, Outros Encargos Especiais e Administração Geral.

⁴ Criado pela Lei 12.681/2012, com o intuito de gerir a informação sobre segurança no país, de forma integrada.

⁵ Os estados do Amapá, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte não forneceram os dados.

⁶ Afinal, na prática, o esforço de ressocialização do apenado jamais foi colocado em prática no Brasil.

⁷ Em sua dimensão mais visível, composto pelas instituições formais de controle: Legislativo, Polícia, Ministério Público, Judiciário, sistema penitenciário.

⁸ Por exemplo, a Reforma do Código Penal e a Lei de Execução Penal, ambas editadas no final da ditadura militar, que representaram o objetivo de inserir (tardiamente) o Brasil na lógica penal da ressocialização mas que jamais alcançaram, na prática, efetiva aplicação.