XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

BARTIRA MACEDO MIRANDA SANTOS

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

C929

Criminologias e política criminal [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Bartira Macedo Miranda Santos, Marilia Montenegro Pessoa De Mello – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cátedra. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Em tempo de crise econômica e política, em que colocadas em xeque as mais diversas instituições, as práticas por elas encetadas e as mazelas do sistema criminal, o livro apresenta um rico enredo de discussões que, sob uma visão crítica, reflete a necessidade de ser rediscutida a função da pena privativa de liberdade, seu caráter estigmatizante, e, sobretudo, a política criminal obsoleta, calcada em práticas penais que se encontram dissociadas da complexidade das relações sociais atualmente praticadas, o que ganha contorno de dramaticidade em um país de modernidade tardia como o Brasil.

O Estado policialesco descrito em diversos dos textos que ora se apresenta oferece uma vasta e séria gama de aspectos que, analisados e criticados, demonstram a vivência de uma conjuntura estagnada, que remonta a uma realidade descrita há anos por Nilo Batista, em prefácio à Criminologia Crítica de Alessandro Baratta, no sentido de que os problemas relacionados ao controle social penal violência urbana, drogas, violações de direitos humanos, instituição policial, Ministério Público, Poder Judiciário, a questão penitenciária, violência no campo, etc., - alimentam a agenda política dos partidos" e se reproduzem, cada dia mais, como novos discursos produzidos pela mídia.

Os textos refletem, pois, um outro espaço de discussão voltado para a superação de uma criminologia ortodoxa, que reduz seu horizonte a uma inadequada e solipsista explicação causal do delito, e buscam direcionar as práticas persecutórias e punitivas no sentido de preservar a dignidade humana, colhendo com isso os frutos necessários a uma política criminal que reconheça a natureza eclética dos seres quanto à etnia, condição social e pluralismo ideológico e que, assim, ultrapasse a resistência dogmático-positivista não condizente ao neoconstitucionalismo.

O livro é, assim, um convite ao leitor para a reflexão, em última instância, sobre a função do sistema penal, sobre as consequências do não abandono de práticas tradicionais há muito inadequadas e para uma visão prognóstica que revela a necessidade de mudanças.

Que tenham todos ótima leitura.

Aracaju, julho de 2015.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

Bartira Macedo Miranda Santos

Marilia Montenegro Pessoa De Mello

POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA NO GOVERNO LULA (2003-2010): DIRETRIZES, REFORMAS LEGAIS E IMPACTO CARCERÁRIO

POLITICA CRIMINAL BRASILEÑA EN EL GOBIERNO LULA (2003-2010): DIRECTRICES, REFORMAS LEGALES Y ENCARCELAMIENTO

Ana Claudia Cifali
Simone Schuck da Silva

Resumo

A pesquisa procura relacionar as mudanças ocorridas nas estratégias de enfrentamento ao delito no contexto internacional, com as transformações ocorridas na última década no âmbito político brasileiro, em que um partido político identificado com um ideário de esquerda assumiu o governo nacional. Desde inícios dos anos 90, na América Latina, foi-se construindo social e politicamente a insegurança pública como um dos principais problemas dos grandes centros urbanos, demandando dos governos respostas no enfrentamento do problema. Nos últimos anos, na região, produziram-se mudanças políticas significativas, com a ascensão ao poder de governos nacionais vinculados a uma orientação e tradição política de esquerda. No Brasil, esta mudança de paradigma político começou a construir-se a partir do triunfo do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições nacionais e com o início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003. Por tais motivos, pretende-se observar e descrever as orientações do governo de Lula em relação à elaboração político-criminal, especialmente no tocante à penalidade. A operação que se pretendeu levar a cabo reside em compreender as metamorfoses da política-criminal como um fenômeno complexo, marcado pelas particularidades do cenário social e político brasileiro, aliado à ascensão de um governo inspirado na tradição política da esquerda. Assim, o objetivo principal do presente trabalho é conhecer como a experiência nacional de um governo baseado na tradição política de esquerda trabalhou no âmbito da elaboração político-criminal e quais os impactos mais marcantes das reformas legais realizadas no período sobre as taxas de encarceramento.

Palavras-chave: Política criminal, Governo lula, Reformas legais, Punição.

Abstract/Resumen/Résumé

La investigación busca relacionar los cambios en las estrategias de afrontamiento al delito en el contexto internacional, con los cambios ocurridos en la última década en el contexto político de Brasil, en el que un partido político identificado con una ideología de izquierdas asumió el gobierno nacional. Desde principios de los años 90, en América Latina, se construyó, social y políticamente, la inseguridad pública como un problema importante en los grandes centros urbanos, lo que exigió respuestas de los gobiernos para hacer frente al problema. En los últimos años, en la región, se produjeron importantes cambios políticos, con el ascenso al poder de gobiernos nacionales vinculados a la orientación y a la tradición

política de izquierda. En Brasil, este cambio comenzó a construirse a partir del triunfo del Partido dos Trabalhadores (PT) en las elecciones nacionales y con el inicio de la gestión de Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2003. Por estas razones, se pretendió analizar las principales orientaciones del gobierno Lula relacionadas a la elaboración político-criminal. La operación que se pretendió desarrollar ha sido comprender la metamorfosis de la política-criminal como un fenómeno complejo, marcado por las particularidades del contexto brasileño, juntamente con el surgimiento de un gobierno inspirado por la tradición política de la izquierda. Así, el objetivo principal del trabajo es conocer cómo una experiencia nacional de un gobierno basado en la tradición de izquierda trabajó en el ámbito de la política-criminal y cuales los impactos más significativos de las reformas legales del período.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Política-criminal, Gobierno lula, Reformas legales, Castigo.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o crescente fenômeno da insegurança transformou radicalmente a experiência em relação ao delito. A partir das ascendentes estatísticas oficiais e de vitimização sobre as taxas criminais, bem como, fundamentalmente, observando-se um elemento subjetivo relacionado à sensação de medo nas relações interpessoais, pode-se identificar uma crise de insegurança em relação ao delito (SOZZO, 2012).

Para além do crescimento da insegurança, visível dentro e fora dos aparatos estatais, verificou-se uma crescente "politização" da questão criminal, no sentido de considerar-se o setor político do Estado como o principal agente na segurança pública, deixando-se em uma posição secundária o braço "administrativo". Assim, ignorando-se os considerados até então "especialistas" na área (penalistas e criminólogos), esta "politização" transformou a questão da segurança em tema de debate eleitoral (GARLAND, 2005).

Por outro lado, nos últimos anos, a América do Sul desenvolveu processos de mudança política significativos, ligados à ascensão de alianças e programas políticos com caráter "pós-neoliberal" e "pós-conservador", os quais construíram governos nacionais que buscam colocar em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorrem, para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes da tradição política de esquerda, com importantes variações entre si vinculadas aos contextos nacionais. Em todo caso, essas experiências de modificação política buscaram superar os efeitos econômicos, sociais e culturais da difusão do neoliberalismo e do neoconservadorismo que atravessou a América do Sul, com diversos níveis de intensidade, desde a década de 1970, mobilizados nos marcos de regimes políticos autoritários ou por parte de certas alianças políticas em regimes políticos democráticos com uma cidadania de "baixa intensidade".

No Brasil, a mudança iniciou-se com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais, a partir do início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003, experiência política que se estende até a atualidade, a partir da reeleição de Lula em 2006, da eleição de Dilma Rousseff em 2010 e de sua reeleição em 2015.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é conectar as transformações atuais das políticas criminais e de segurança frente ao delito ao surgimento de governos nacionais construídos desde alianças e programas políticos que se configuram e legitimam recorrendo a elementos da tradição política da esquerda latino-americana, apresentando-se como uma via para a superação do passado recente colonizado pelo neoliberalismo e pelo neoconservadorismo. Em suma, busca-se entender, a partir dos fenômenos apresentados, como a experiência nacional de um

governo baseado na tradição política de esquerda trabalhou no âmbito da elaboração político-criminal e quais as características e impactos mais marcantes das reformas legais realizadas no âmbito penal durante o governo de Lula.

Para abordar o problema de pesquisa em relação ao Brasil, buscou-se, em um primeiro momento, uma revisão bibliográfica relacionada à questão da penalidade, principalmente relacionada à política criminal, assim como seus efeitos sociais e institucionais. Assim, o levantamento bibliográfico realizado relaciona-se ao campo do controle criminal e à elaboração da política criminal contemporânea, às particularidades do contexto latino-americano (sensação de insegurança, altas taxas de criminalidade registradas e controle das ilegalidades) e ao sistema político e o processo de produção legislativa no Brasil. Ademais, buscou-se os discursos e os programas de governo elaborados no período (2003 – 2010).

Por sua vez, a pesquisa empírica, quantitativa e qualitativa, foi realizada com base em quatro bancos de dados: a legislação aprovada no período (2003-2010), em que se investigou as leis em matéria penal aprovadas por ano, por partido, por autor, por casa iniciadora da tramitação e por tempo de tramitação por casa iniciadora; a legislação proposta pelo Executivo e suas justificativas (2003-2010), pela qual estudou-se a situação da proposta, os argumentos mais utilizados nas justificativas (impunidade, periculosidade, insegurança, punitividade, bem jurídico, vítima, repercussão, *ultima ratio*, resposta à sociedade, adequação ao cenário internacional), bem como verificar referências a teorias da pena (retribuição, dissuasão, reabilitação, neutralização); os vetos parciais no tocante às leis aprovadas entre 2003 e 2010; e, por fim, informações sobre a população carcerária brasileira no período (2003-2010), que representaram o total da população carcerária, o total de presos no regime fechado, presos provisórios, quantidade de homens e mulheres encarcerados, total de pessoas presas por crimes, total de pessoas presas por grupo de crimes.

2 POLÍTICA CRIMINAL CONTEMPORÂNEA

Garland (2012) aponta para uma nova configuração do campo do controle criminal, marcada pelo caráter emocional e simbólico da política criminal, em que as mudanças em relação às interações sociais, econômicas e culturais a partir do final do século XX trouxeram uma série de riscos e inseguranças que influenciaram diretamente as políticas de controle do crime. A partir de então, produziu-se uma mudança nos discursos e estratégias oficiais referentes ao campo do controle penal, emergiram novas maneiras de pensar o crime e seus

sujeitos e, consequentemente, novas práticas e mecanismos de controle não alinhadas ao correcionalismo. Entre algumas tendências que configuram essa maneira de lidar com a questão criminal, destaca-se a preferência pela gestão do risco, a preponderância da finalidade retributiva e a opção pela segregação punitiva (GARLAND, 2012).

Insta ressaltar que, no Brasil, o Estado de Bem-Estar nunca foi completamente implementado, pois as redes de seguro social nunca foram abrangentes a ponto de reduzir as desigualdades do país. Assim, falar-se em bem-estar no Brasil é reconhecer mais uma mentalidade norteadora, do que um conjunto de práticas com impacto na realidade social. Da mesma forma, relevante recordar que no país, somente em 1984, com a Lei de Execução Penal, os paradigmas humanitário e ressocializador foram incorporados à política criminal nacional, justamente quando tais ideais encontravam-se em decadência nos contextos estadunidense e europeu. Segundo Chies (2013), essa diferença de temporalidade, "a tardia adesão brasileira a um marco pretensamente civilizatório de punição", pode ser apontada como uma das razões da frágil eficácia dos dispositivos legais da lei, a qual nunca concretizou seu paradigma humanitário no Brasil, sendo facilmente percebida a diferença entre seu ideal positivado e a realidade penitenciária brasileira.

Ainda, Garland aponta para o resgate do papel da vítima para abrandar os sentimentos de inconformidade presentes no espaço público. A proteção de sua figura passa a ser essencial no discurso da política criminal, utilizada para embasar a necessidade de mais rigor punitivo. Mesmo que o trabalho do autor esteja baseado exclusivamente em um diagnóstico das políticas criminais do Reino Unido e dos Estados Unidos, é possível perceber mudanças nesse sentido no Brasil, como, por exemplo, alguns casos em que se legitimaram alterações normativas invocando a imagem da vítima. Nesse sentido, (i) a Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/1990), influenciada por mobilizações sociais encabeçadas por figuras públicas que requeriam uma progressão de regime mais rigorosa para certos crimes; (ii) a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), que possibilitou a aplicação de medidas protetivas às mulheres e a determinação da prisão preventiva nos casos de violência contra a mulher[1]; e, mais recentemente; (iii) a Lei Carolina Dieckmann (12.737/2012), tipificando delitos informáticos, aprovada após a divulgação de fotos privadas da vítima, supostamente copiadas de seu computador.

[1] Considera-se a Lei 11.343/06 um avanço quanto ao papel simbólico do direito penal, bem como um instrumento de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica. Assim, muito embora a Lei traga novas punições e amplie o controle do crime, sua parte criminalizante é infinitamente inferior à demanda por criação de políticas públicas que resguardem a mulher.

Não se quer dizer, com isso, que as demandas públicas indicam apenas um sentido de punitividade, apesar da expectativa punitiva existir. Mais do que isso, em geral, as demandas parecem ser por um serviço de segurança eficiente, a redução dos crimes e a criação de uma comunidade mais segura, sem vinculação a estratégias para atingir tais objetivos. A homogeneização das demandas populares acaba por sedimentar a ideia de que toda a opinião pública pensa de maneira uniforme em um único sentido: a necessidade de maior repressão criminal. A falta de apreciação da diversidade de percepções presentes no espaço público e o foco em elementos punitivos dos ânimos sociais faz com que a opinião pública seja interpretada apenas parcialmente pelas autoridades e líderes políticos (SOZZO, 2012; MATTHEWS).

Além disso, outro fator relevante da chamada *nova penalogia* é a tendência de que, em lugar de se preocupar exclusivamente em punir, intimidar ou reabilitar indivíduos, concentra sua atenção sobre categorias de pessoas e grupos de risco. Verifica-se, basicamente, uma dupla classificação dos sujeitos condenados. Para muitos, a maioria dos apenados faria parte de um setor da sociedade altamente perigoso, aos quais se destinaria a severidade do sistema de justiça criminal. Estes deveriam permanecer afastados da sociedade pelo maior tempo possível, em nome da segurança dos considerados "cidadãos de bem". Os indivíduos deste grupo teriam sua personalidade voltada para o crime, motivo pelo qual o isolamento de tais sujeitos seria a única opção para evitar a reincidência.

Por outro lado, também são identificados grupos que apresentariam baixo risco, os quais poderiam ser apenas vigiados, punidos com penas alternativas ou beneficiados com a transação penal. O *gerencialismo* cumpriria sua função de destinar à prisão apenas aqueles sujeitos considerados perigosos, enquanto para os outros, os *recuperáveis*, a prisão não seria uma forma de punição eficaz (GARLAND, 2012). A preocupação está em manter de fora da percepção oficial as ofensas mais leves e infratores que apresentam baixo risco, não porque a prisão e a criminalização também são fatores criminógenos e causam problemas por si mesmos, mas porque geram demasiados gastos para a administração pública (FONSECA, 2012).

Ainda, como bem assinalou David Garland, pensando nos contextos anglo-saxônicos, mas que em certo sentido pode ser verificado no cenário latinoamericano, frente a difícil situação que implicou em uma crise da segurança pública frente ao delito e a correlacionada crise dos atores estatais tradicionalmente competentes na matéria, delinearam-se duas respostas estatais típicas – as denegatórias e as adaptativas.

Sozzo afirma que o viés "denegatório" da transformação das estratégias de controle do delito constituiu a tendência predominante na América do Sul. A insistência no endurecimento penal, a criminalização de novas condutas, o incremento do uso da força por parte das polícias,

aumento legal das penas para certos tipos de delitos, redução legal e prática das possibilidades de livramento de imputados durante o processo penal, aumento da população carcerária, e as consequentes situações de superlotação, insalubridade e a prisão utilizada como depósito; são apenas alguns exemplos das formas de ação e decisões que se inscrevem nessa tendência, muito familiares ao contexto brasileiro, veja-se a Lei de Crimes Hediondos, a Lei do Crime Organizado, o Regime Disciplinar Diferenciado, as inúmeras prisões preventivas decretadas para garantia da ordem pública, entre outras alterações legislativas que aumentam penas, o prazo prescricional, entre outros (SOZZO, 2012).

Ressalta-se o caráter simbólico deste tipo de resposta, como forma de restabelecer a confiança da população nas instituições do sistema de justiça criminal. Sob tal perspectiva, a principal função da punição é a reafirmação dos valores sociais vigentes, mais do que a intimidação dos infratores. A sanção dirige-se àqueles que devem recuperar sua confiança nas normas jurídicas e sociais (FONSECA, 2012).

Porém, segundo Garland, também foi produzida uma "resposta adaptativa", baseada no reconhecimento dos limites das formas de atuar e de pensar tradicionalmente, buscando gerar inovações e alternativas aos modelos vigentes. Não é uma resposta homogênea, une conservadorismo e bem-estar social, assim como agentes estatais e não estatais, desenvolvendo-se decisões e práticas que vão desde a racionalização da administração da justiça penal às iniciativas legais de alternativas à pena privativa de liberdade. Como exemplos, pode-se referir a difusão de experiências de polícia comunitária, o monitoramento eletrônico[2], a possibilidade de composição dos danos e transação penal, a mediação e a preferência por vias alternativas de resolução de conflitos. De acordo com o autor, "esses novos movimentos poderiam ser descritos como novos modos de governo do crime" (GARLAND, 2012, p. 62), cada qual com seus objetivos, fundamentos criminológicos, assim como técnicas e aparatos próprios para sua implementação. Tais estratégias de controle do delito possuem uma força e uma visibilidade menor do que as "respostas denegatórias", mas também se fizeram presentes no contexto brasileiro.

Matthews sustenta a necessidade de analisar-se a diversidade e a ambiguidade da política governamental atual. Segundo o autor: "há mensagens mistas e imperativos concorrentes que emanam de fontes oficiais." (MATTHEWS, p. 14). Por isso, em determinado

[2] Apesar do monitoramento eletrônico representar uma alternativa para reduzir a população penitenciária, também integra a percepção de que alguns indivíduos são considerados recuperáveis e não necessitam da prisão desde que sejam vigiados, além do estigma social que pode recair sobre os monitorados e as discussões éticas que rodeiam o tema.

momento, pode-se falar mais em medidas alternativas e descarcerização e, em outro, de medidas mais severas para barrar a impunidade. A criminologia oficial mostra-se, assim, cada vez mais polarizada e ambivalente, o que ajuda na compreensão de alguns traços da situação atual, na qual acabam surgindo políticas públicas e legislações muito distintas em suas diretrizes fundamentais (GARLAND, 1999).

Verifica-se, assim, uma tendência dual, ou seja, tanto uma expansão, quanto uma desformalização do direito penal. Estes dois modelos presentes na ordem social brasileira abrigam duas lógicas distintas: igualdade e hierarquia. Tal dualidade aponta para as contradições existentes na própria sociedade, refletindo a seletividade e a discricionariedade na elaboração e na aplicação da justiça penal, o que, à sua vez, impede a demanda de universalização de uma cidadania igualitária.

3 O GOVERNO LULA E A QUESTÃO CRIMINAL: DIRETRIZES, REFORMAS LEGAIS E IMPACTO CARCERÁRIO

Depois de três tentativas anteriores, nos anos de 1989, 1994 e 1998, nas eleições de 2002, Luis Inácio Lula da Silva é eleito Presidente da República. Com uma trajetória construída na luta sindical nos anos 70, que culminou com a fundação do Partido dos Trabalhadores no início dos anos 80, Lula chega à presidência em uma coalizão que reuniu os partidos do chamado bloco democrático e popular, notadamente o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Comunista do Brasil, situada à esquerda do espectro político nacional, e tendo como prioridade a formação de um governo de coalizão para implementar políticas de combate à miséria e voltadas à redução das graves desigualdades sociais e regionais do país, ampliando os gastos sociais e a distribuição de renda por meio de programas estatais e orientando a política internacional no sentido de uma maior autonomia e da priorização de relações mais sólidas entre os parceiros latino-americanos e os países chamados emergentes. Tais elementos permitem caracterizar o governo como de esquerda, e a ampliação das alianças levada a cabo no Congresso para a garantia da governabilidade, em que pese tenha aprofundado as ambiguidades (que também vão ser refletidas na política criminal) e dificultado a implementação de reformas mais profundas, não altera esta caracterização.

Não casualmente, a segurança pública foi uma das prioridades apontada já no processo eleitoral, em que se defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. Já tendo passado pela experiência de governar alguns estados importantes antes da vitória nas eleições presidenciais, e tendo enfrentado dificuldades para gerenciar o aparato policial, tanto pela fragilidade programática da esquerda para tratar do tema da segurança

quanto pelo boicote de setores importantes das corporações policiais a governos mais claramente comprometidos com a defesa dos direitos humanos e aliados históricos de movimentos sociais, a candidatura Lula propôs durante o processo eleitoral o Plano Nacional de Segurança Pública, onde se afirmava expressamente que:

> O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. A exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança, quando não na criminalidade. As estatísticas mostram as armas de fogo como principal *causa mortis* da juventude e a impunidade com que vem agindo o crime organizado ameaça comprometer o funcionamento das instituições democráticas, freqüentemente infiltradas pela ação de quadrilhas. A mesma impunidade pode ser constatada nas centenas de crimes cometidos contra trabalhadores rurais, sindicalistas, advogados e religiosos que lutam pela Reforma Agrária.
>
> O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional. A impunidade dos poderosos e as brutais condições de miséria de grande parte da população, que contrastam com os constantes apelos ao consumo, provocam uma crise de valores que alimenta a violência. Ricos e pobres estão amedrontados e encerrados em seus bairros e casas. As formas de sociabilidade dos brasileiros se restringem cada vez mais. Os pobres são estigmatizados como criminosos e a convivência civil se vê ameaçada. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Ficava claro, portanto, o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos. Tratava-se de, por um lado, estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social e, por outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais, por meio da utilização de novas tecnologias e da constituição de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas.

Com relação à penalidade, especificamente, importante ressaltar que a competência exclusiva para legislar em matéria penal no Brasil é do Congresso Nacional. Da mesma forma, é importante considerar que uma característica marcante do sistema político brasileiro pós-ditadura, especialmente após o governo Collor de Mello, é a consolidação de um presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas (LIMONGI, 2006). Na verdade, este é o modo de operar da maioria das democracias contemporâneas, pelo

qual governos minoritários apresentam graves problemas de governabilidade, enquanto os governos com coalizões majoritárias atenuam tais dificuldades.

No Brasil, as coalizões atuam como pressuposto básico do funcionamento do presidencialismo e o governo é bem sucedido na seara legislativa quando conta com o apoio consistente de uma coalizão partidária. Assim, deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente em geral seguem a recomendação de voto do líder do governo. Limongi demonstra, em análise empírica, que o governo Lula contou com o apoio médio de 89,1% dos deputados da base do governo em 164 votações, garantindo assim a manutenção da governabilidade. Ainda, constata-se que as derrotas do Executivo não são resultado da indisciplina da base, mas da sua divisão interna, ou seja, situações em que pelo menos um partido não seguiu a orientação do líder do governo (LIMONGI, 2006).

Evidencia-se assim que o sucesso das proposições do Executivo não é resultado de negociações caso a caso, mas sim do fato de que o governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Ou seja, como o processo decisório legislativo favorece o Executivo, tornando previsíveis as objeções do Congresso, ele é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio encaminhando ao plenário somente as normas de provável aceitação, e não enfrentando o debate sobre temas em que há risco de ruptura da coalizão de governo (LIMONGI, 2006).

Em sua pesquisa sobre a elaboração da política criminal brasileira pós-88, Campos (2010) classificou a legislação penal, basicamente, em três direções: do recrudescimento dos tipos penais existentes em relação à legislação anterior; leis que visaram novos tipos penais e a criminalização de condutas não tipificadas anteriormente; e leis que visaram medidas alternativas ou a ampliação de direitos dos acusados. Ainda, em menor número, identificou o que denominou de leis “mistas”, que ampliaram direitos ao passo que criminalizaram determinadas condutas; assim como leis que estabeleceram privilégios para determinado grupo da população, como, por exemplo, o foro privilegiado e a prisão especial (representando a institucionalização da hierarquia). Sua pesquisa aponta que ainda que se busque efetivar direitos e garantias fundamentais, prioritariamente são apresentadas normas que visam a criminalização ou o agravamento de penas.

Assim, verifica-se a coexistência entre princípios diferentes de justiça na política criminal brasileira, com iniciativas legais reativas e repressivas, e iniciativas garantistas e (ou) preventivas. Combinam-se normas produzidas sob um viés mais igualitário e garantidor de direitos a todos os cidadãos, e a produção de normas de caráter punitivo e hierarquizante, nas quais a criminalização leva em consideração o *status* do criminoso, influenciada por

estereótipos sociais. Ademais, a dinâmica da política criminal brasileira sugere um processo de criminalização que resulta de múltiplas iniciativas, tanto de reações da opinião pública, do aparato de segurança pública e de políticos, como da reivindicação de movimentos sociais e pela garantia de direitos de alguns grupos da população. Portanto, lógicas distintas entrelaçam-se na configuração da política criminal brasileira.

Ainda, Campos analisa as leis propostas de acordo com os partidos políticos e aponta não haver uma identidade que poderia ser pensada entre partidos de direita e centro em proporem leis mais severas; e partidos de esquerda apresentarem leis que ampliam direitos. Os partidos identificados como de esquerda "propuseram leis que privilegiam alguns segmentos específicos, leis que ampliam direitos, leis mais punitivas e principalmente leis que criminalizam novas conduta" (CAMPOS, 2010, p. 142). Já os partidos de direita tiveram proposições apresentadas em todos os grupos e tipos de punição, mas apresentaram algumas leis mais punitivas, como a Lei de Crimes Hediondos. Assim, parlamentares de distintas ideologias políticas e partidárias propuseram tanto leis mais punitivas, quanto leis que ampliam direitos e garantias. No entanto, constatou-se uma tendência à criminalização dos conflitos e ao crescimento da judicialização em diferentes partidos, o que demonstra que, sob a perspectiva do Estado, a resolução civil de conflitos e problemas sociais ainda se ancora sob uma visão penalizadora.

Do ponto de vista das reformas da legislação penal, para além do grande número de leis propostas e aprovadas pelo governo ou pelos partidos da base do governo, é possível identificar um fio condutor que articula as propostas programáticas do PT para a segurança com as prioridades identificadas e encaminhadas ao parlamento. Neste sentido, definimos aqui como importantes para análise, seja pelo seu impacto carcerário, seja por sua vinculação com o paradigma de política criminal sustentado, as seguintes leis aprovadas no período pesquisado: O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003); a Lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha – 11.340/2006); e a nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006). O resultado dessas reformas é muitas vezes ambíguo, paradoxal, mas o balanço geral é em sentido carcerizante, mesmo quando os propósitos declarados eram em sentido oposto.

O exemplo mais impactante é o da reforma da lei de drogas (Lei 11.343/2006). Analisando os efeitos da nova lei sobre a repressão legal ao consumo de substâncias ilícitas e o processamento formal dos casos encaminhados ao sistema de justiça criminal, Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) buscaram compreender as práticas dos atores envolvidos com o controle social ou legal do uso de drogas e elucidar as dinâmicas das negociações envolvidas no processo

de incriminação dos usuários, à luz do debate em torno das mudanças trazidas pelo novo diploma legal. Os autores identificaram uma redução dos números de casos que entram no sistema como uso de drogas, o que não se explicaria somente pela mudança na lei, mas pela interpretação de que esse crime teria se descaracterizado.

Segundo os autores, o descaso com o processamento legal desse tipo de crime teria deixado sua administração a cargo dos policiais militares que fazem o policiamento ostensivo nas ruas, que ganharam um aval implícito para negociar o encaminhamento ou não do usuário para a delegacia e até mesmo influenciar o tipo penal em que ele será classificado. A imprecisão dos critérios legais para distinguir entre usuários e traficantes, somada à imensa disparidade entre as penas previstas para esses crimes - acentuada pela nova lei -, contribuiria para a negociação informal da maior ou menor punição dos indivíduos e reificaria os estereótipos policiais, favorecendo a arbitrariedade. Tal indefinição não resultaria de uma imprecisão da lei, mas da impossibilidade empírica de realizar-se um recorte preciso entre essas classificações.

Há de se ressaltar que, apesar do fim da pena de prisão, foram mantidos os demais procedimentos criminais previstos para o tratamento legal desses casos, de modo que os acusados ainda estão sujeitos às medidas de advertência verbal, prestação de serviço à comunidade, medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo e, em último caso, multa. A *mercadoria política* em jogo não é apenas o registro ou não do flagrante, mas também o tipo criminal em que a situação de porte ilegal de drogas vai ser classificada, se *uso* ou *tráfico*.[34]

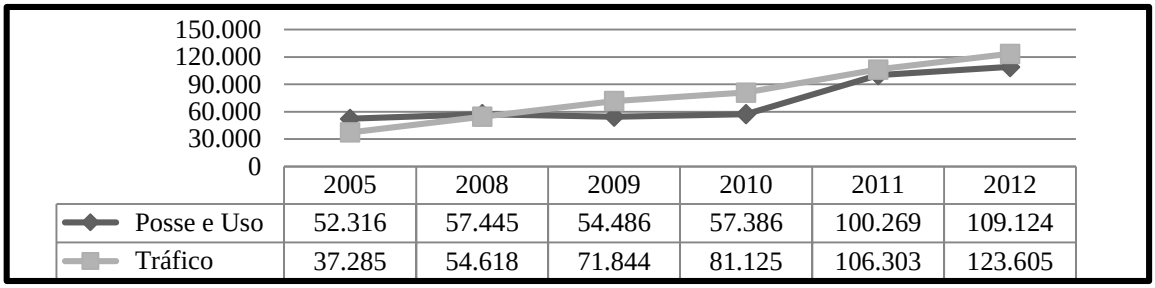
Verificando o número de ocorrências registradas pelas Polícias Civis brasileiras envolvendo entorpecentes, nas modalidades de posse, uso e tráfico de drogas, a distribuição dos casos nos anos de 2005 e 2008 a 2012 é a seguinte:

Gráfico 1: Número ocorrências cadastradas pelas Polícias Civis, no território brasileiro, nos anos de 2005 e 2008 a 2012, sob a classificação de *tráfico de drogas* e *posse e uso de drogas.*

---

[3] Quando os flagrantes chegam à delegacia, são os delegados e policiais civis de plantão que fazem a tipificação criminal, com base na descrição oferecida pelo "condutor", normalmente um policial militar. As suas declarações orientam a formulação da "dinâmica do fato". Assim, a mesma situação de porte ilegal de drogas pode ser apresentada como uso ou tráfico, dependendo da interpretação sobre a intenção por trás da posse da substância. A subjetividade dos critérios abre espaço para a reificação das pré-concepções policiais sobre quem sejam os traficantes e os usuários. Se enquadrado como usuário, o acusado deverá apenas assinar o Termo Circunstanciado, sendo logo liberado, ao passo que, se configurar um caso de tráfico, inicia-se a lavratura de um Auto de Prisão em Flagrante e o acusado vai para a prisão, onde aguardará pelo julgamento.

[4] Os parâmetros para a realização da tipificação criminal encontram-se no parágrafo 2º do artigo 28 desta mesma lei: Artigo 28, § 2º: *Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.*



	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Posse e Uso	52.316	57.445	54.486	57.386	100.269	109.124
Tráfico	37.285	54.618	71.844	81.125	106.303	123.605

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007).

Constata-se o crescimento das ocorrências para ambos os crimes, mas o que chama a atenção é que em 2005 o número de casos de posse para uso era superiores aos de tráfico; a tendência se inverte, e a partir de 2009 as ocorrências por tráfico superam a posse/uso. O número de ocorrências por posse e uso de entorpecentes em 2012, praticamente dobrou em relação aos valores de 2005. Já as ocorrências por tráfico de drogas mais do que triplicaram no mesmo intervalo.

De acordo com a mensagem de veto n. 724, de 23 de agosto de 2006[5], o Executivo deixa clara a intenção da decisão legislativa de distinção entre usuários e traficantes. A mensagem refere-se ao artigo 71[6], vetado, que previa a criação de varas especializadas para julgar todos os crimes envolvendo drogas. Ainda que a intenção do Executivo fosse de tratamento diferenciado entre traficantes e usuários, este exemplo mostra que a intervenção do Executivo nem sempre vai trazer os efeitos esperados, já que o mesmo não possui controle sobre os demais atores do sistema de justiça criminal, como os policiais e os juízes.

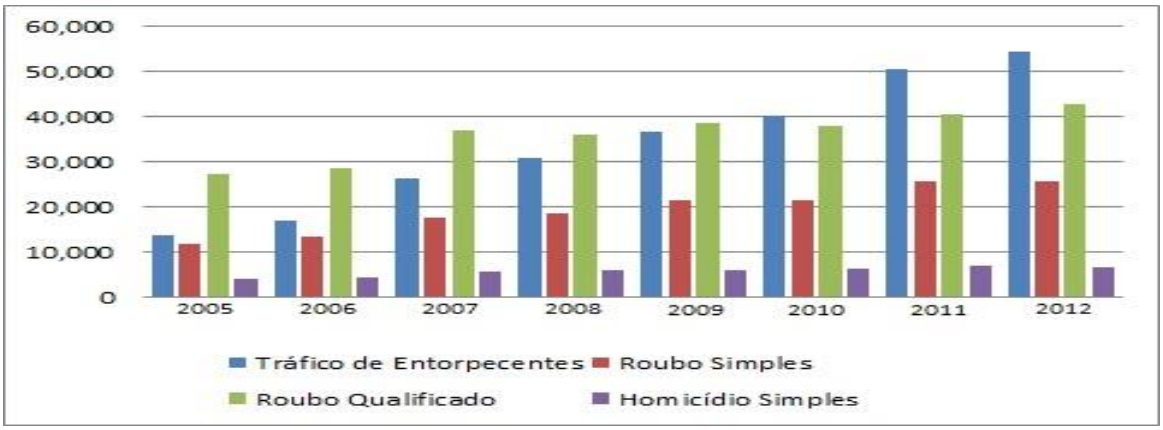
Ainda, percebe-se que a falta de articulação entre a elaboração de leis, decretos, portarias e as ações em segurança pública no contexto social acaba por apresentar um quadro de resultados insatisfatórios e inconsistentes. Orientando-se pela maior conveniência imediata, ou por acordos para a aprovação de leis contraditórias no Congresso, o governo ignora as

[5] "O projeto manteve clara a separação entre o tradicional modelo denominado retributivo adequado à repressão da produção não autorizada, do tráfico ilícito de drogas e aquilo que modernamente se conhece por 'justiça restaurativa', adequada à prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. A ideia fundamental do novo tratamento legislativo e judicial exige, para sua efetividade, um tratamento diferenciado entre o usuário/dependente e o traficante, objetos de tutela judicial diversos. Consolida este modelo não só a separação processual, mas é essencial que os destinatários de cada modelo sejam processados em unidades jurisdicionais diferentes, como previsto no sistema geral da nova lei: Juizado Especial para usuários/dependentes e justiça comum para traficantes. As varas especializadas para o julgamento de crimes que envolvam drogas certamente serão fundamentais para a repressão, no contexto do modelo retributivo, porém representarão sensível retrocesso se passarem a acumular em um mesmo ambiente jurisdicional, atividades preventivas de cunho terapêutico, baseadas no modelo sistêmico restaurativo que é voltado ao acolhimento, à prevenção da reincidência, à atenção e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas. O veto ao dispositivo manterá a essência e a coerência do projeto restaurando a ideia inicial de atribuir tratamento distinto ao traficante e ao usuário.".

[6] "Artigo 71. Nas comarcas em que haja vara especializada para julgamento de crimes que envolvam drogas, esta acumulará as atribuições de juizado especial criminal sobre drogas, para efeitos desta Lei".

consequências a longo prazo. Como se pode ver no gráfico a seguir, a mudança legislativa trouxe impactos significativos no número de pessoas encarceradas pelo delito de tráfico no Brasil.

Gráfico 2: Pessoas presas no Brasil por tipo de delito.



Fonte: DEPEN.

Em que pese a implementação de políticas distributivas, a elevação dos índices de desenvolvimento humano em todo o país, e a redução das desigualdades sociais, bem como a reorientação das políticas de segurança para o foco da prevenção ao delito, chama a atenção o fato de que a população carcerária brasileira cresce de forma ininterrupta durante todo o período analisado. Dados produzidos pelo Departamento Penitenciário Nacional dão conta de um crescimento que vai de um total de 232.755 presos no ano 2000 para um total de 548.003 presos em 2012, sendo o crescimento mais significativo a partir de 2006.

Gráfico 3: Evolução da população carcerária brasileira (2000-2012).

Fonte: DEPEN.

Quanto aos tipos de crime que geram condenação e encarceramento no Brasil, os dados apresentados colocam em primeiro lugar os crimes contra o patrimônio, que representam 49,1% do total de condenados presos, incluindo-se nesta categoria os crimes de furto simples e qualificado, roubo simples e qualificado, latrocínio, extorsão, extorsão mediante sequestro, apropriação indébita, estelionato, receptação simples e qualificada. Em seguida estão os presos condenados por crimes relacionados com a lei de drogas, que representam 25,3% do total. Este número vem crescendo nos últimos anos, desde a entrada em vigor da Lei 11.343/2006, que agravou a pena mínima para os delitos relacionados com o tráfico de drogas, ou seja, os apenados passam mais tempo na prisão.

Os crimes contra a pessoa vêm em seguida, representando 11,9% do total de presos condenados, incluindo aí os homicídios simples e qualificado, o sequestro e o cárcere privado. Os assim chamados crimes contra os costumes representam 3,9% do total, incluindo o estupro, o atentado violento ao pudor, a corrupção de menores, o tráfico internacional de pessoas e o tráfico interno de pessoas. Chama ainda a atenção o percentual elevado de 5,6% presos condenados por crimes tipificados no estatuto do desarmamento, como o porte ilegal de arma.

O aumento da opção pelo encarceramento no Brasil não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, a disseminação de doenças e o crescimento das facções criminais. Sem a garantia de vagas no sistema, e com o crescimento do número de presos a cada ano, as prisões no Brasil acabam por assumir um papel criminógeno, reforçando os vínculos do apenado com o crime e deslegitimando a própria atuação do Estado no âmbito da segurança pública. A responsabilidade aqui pode ser compartilhada pela União e pelos Estados, responsáveis pela garantia das vagas carcerárias, pelo Congresso Nacional, incapaz de avançar na reforma da legislação penal e na definição de uma política criminal mais racional, e do Poder Judiciário, que pela morosidade e atuação seletiva acaba por agravar a situação por meio das altas taxas de encarceramento provisório.

O aumento das taxas de encarceramento, derivado de uma demanda punitiva que encontra respaldo no governo e no Congresso (criminalização primária), na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal (criminalização secundária), não surte o efeito esperado de queda dos índices criminais, vez que a atuação do sistema penal é seletiva, atingindo apenas a base da cadeia criminal, e reunindo nas prisões indivíduos que, pela sua vulnerabilidade social, são presas fáceis das facções criminais, que comandam o mercado das ilegalidades dentro e fora das prisões (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2011).

Ainda, importante mencionar o fato de que a aliança histórica do PT com movimentos sociais também gerou efeitos no âmbito da penalidade. A presença de militantes no interior de

vários ministérios aponta que, pela primeira vez na história brasileira, antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos no governo[7], o que sugere que o governo Lula representou uma gama de interesses mais diversos do que representavam os governos anteriores.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) analisaram as interações entre Estado e sociedade civil no governo Lula. As autoras sugerem que, neste contexto de maior proximidade, os ativistas inseridos no aparato institucional buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, assim como experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Segundo as autoras, esta forma de participação mais efetiva ampliou as possibilidades de acesso e influência dos movimentos sociais sobre o Estado, sempre com variações setoriais importantes.

No âmbito da política criminal, é possível perceber a influência que esta interação mais fluída gerou na criação de legislações penais que garantem direitos reivindicados por grupos sociais vulneráveis. Em uma análise preliminar do material empírico coletado, é possível perceber que esse é o caso do movimento ambiental, de mulheres e idosos, que levaram seus temas ao âmbito do Congresso Nacional e que incitaram a intervenção do Estado através da legislação penal.

Assim, ainda que seja possível analisar a intenção despenalizante em relação aos usuários de drogas, movimento que se aproxima de uma tendência ligada ao minimalismo penal, também é possível observar traços de uma "esquerda punitiva", definição trazida por Vera Lúcia Karam, que indica a utilização, pelos movimentos ligados à esquerda política, das mesmas estratégias empregadas tradicionalmente por setores considerados conservadores e punitivistas. Para a autora: "apropriando-se de um generalizado e inconsequente clamor contra a impunidade, estes amplos setores da esquerda foram tomados por um desenfreado furor persecutório" (KARAM, 1996, p. 80).

Embora tenha crescido nos últimos anos o número de processos contra criminosos de colarinho branco, assim como tenham sido introduzidos tipos penais relativos à defesa de grupos vulneráveis, a expansão penal não produziu alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizada por indivíduos com baixo grau de instrução

[7] Os ministros também mantinham relações aos movimentos sociais. De maneira geral, 43% dos ministros na primeira gestão e 45% na segunda participaram, de alguma forma dos movimentos, em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores.

e renda, tendo sido encarcerados em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, sujeitos que no interior do sistema penitenciário vão ser integrados de forma permanente às redes de gerenciamento das ilegalidades. Percebe-se que o Direito Penal se mantém como o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público. Por fim, concordamos com Campos quando afirma que: "a política repressiva e a resposta penal são vistas como modo de resolução de conflitos em uma sociedade altamente hierarquizada e profundamente desigual como a brasileira" (CAMPOS, 2010, p. 175).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa pretendeu discutir os impactos da política criminal adotada pelo governo brasileiro durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse sentido, buscou-se verificar como o governo de Lula tratou a questão da penalidade a partir da análise das transformações das políticas de controle criminal no contexto internacional e do surgimento de um governo nacional construído por alianças e programas políticos configurados por elementos da tradição política da esquerda. A pesquisa revelou, contudo, a dificuldade em encontrar qualquer unidade entre as respostas governamentais contemporâneas no campo da gestão das ilegalidades. Ainda assim, foi possível verificar algumas características vinculadas à perspectiva de esquerda relacionada ao governo de Lula.

Após uma breve análise da bibliografia internacional sobre as estratégias contemporâneas de controle do crime e de suas racionalidades, observou-se, além da opção pelo recrudescimento penal, o desenvolvimento de medidas que buscam alterar a vida cotidiana. Dessa maneira, o controle é expandido para toda a sociedade, governando-se por meio do crime.

Assim, partindo da ascensão de uma política penal mais severa e abrangente, pautada pela defesa social como prioridade estatal, verificou-se a perda de confiança nas respostas tradicionais e nos atores estatais responsáveis pelo controle do delito, bem como o resgate do papel da vítima. Identificou-se, portanto, uma nova configuração do campo do controle do crime, marcada pelo caráter emocional e simbólico da política criminal. Ademais, destacaram-se algumas tendências de atuação que influenciam a nova maneira de lidar com a questão criminal, entre as quais a preferência pela gestão do risco, a preponderância da finalidade retributiva e a opção pela segregação punitiva, visando a neutralização dos sujeitos considerados perigosos pela sociedade.

Por outro lado, a situação complexa leva os governos a uma ação política notavelmente ambivalente: a preocupação em administrar o problema e desenvolver novas estratégias racionalmente adequadas e uma tendência à reafirmação enfática do velho mito da soberania do Estado, a qual resulta em uma criminologia do inimigo e aponta para práticas mais punitivas e simbólicas.

Nesse sentido, a dualidade das práticas penais, denominadas *criminologia do eu* e *criminologia do outro*, expressa um conflito cerne da política criminal contemporânea. Na criminologia do eu, banalizando o crime, ressalta a sua percepção como um fenômeno inevitável, um risco inerente às sociedades contemporâneas, motivo pelo qual os cidadãos devem adotar meios de proteção. A criminologia do outro alerta para o perigo representando pelo "outro", sujeito perigoso, uma ameaça que deve ser afastada da sociedade sem qualquer preocupação com direitos ou dignidade. Assim, o *outro* é considerado inferior, face à hierarquização das relações sociais ocupada em traçar distinções bem marcadas entre o "normal" e o "desviante", o "superior" e o "inferior", os "merecedores" e os "vagabundos" e o conhecido "cidadão de bem" e o "bandido", linhas divisórias que acabam por se refletir e materializar no cotidiano das grandes cidades.

Ademais, com a ampliação da reação punitiva pelo braço político das estruturas estatais, apoiada fortemente pelo caráter neoconservador da racionalidade governamental, constatou-se uma espécie de populismo punitivo baseado na *criminologia do outro*. Atentou-se também para o caráter simbólico da resposta penal, como forma de reestabelecer a confiança da população nas instituições do sistema de justiça criminal e nas normas sociais, abrandando momentaneamente as inseguranças no espaço público. Dessa maneira, o novo ideal penal seria a sensação de proteção do público. A aceleração do tempo e o foco no presente demandam respostas rápidas, sob pena de considerar-se ineficientes o sistema de justiça e os governos, o que explica a edição de leis emergenciais e o elevado número de presos preventivos. Nesse sentido, não se pode esperar que o "outro" permaneça em liberdade (colocando a ordem pública em risco, como se fosse previsível o cometimento de outro delito) durante a lenta tramitação de processo penal. Assim, as garantias processuais e os direitos humanos passam a ser meros empecilhos à segurança da população.

Desta forma, mesmo que simbólica, a reação punitiva gera resultados reais, conformando-se com a precariedade dos sistemas penais latino-americanos e os altos índices de pessoas advindas de "territórios perigosos" encarceradas por longos períodos, mesmo provisoriamente e por delitos praticados sem violência ou ameaça. Ainda, a reafirmação de valores sociais integraria a orientação do modelo de punição contemporâneo, como uma

resposta para manutenção da ordem social, principalmente pela edição de leis e pela repressão e incapacitação daqueles considerados causadores dos conflitos sociais (FONSECA, 2012).

Nos termos de Garland, verifica-se que a política criminal não é necessariamente racional e consistente em suas estratégias de controle criminal, pois, como qualquer decisão do Estado, é suscetível a dilemas e conflitos de interesses políticos. Assim, as recentes transformações no controle do crime e na penalidade envolvem uma variedade de práticas e teorias, apresentando o caráter volátil e ambíguo das estratégias atuais.

Se, por um lado, há uma adoção desproporcional de penalidades duras para infrações consideradas graves, também se estabelece uma rede de controle social para ofensas menos graves. No primeiro caso, a punição é mais severa para os indivíduos considerados perigosos, como no caso dos traficantes de drogas. Já para os demais, os "recuperáveis", são destinadas medidas distintas da privação de liberdade, ainda que os condenados permaneçam sob o controle estatal durante certo período. Contudo, ambas as tendências relacionam-se à gerência e análises de perfis de risco mais do que à avaliação da responsabilidade individual. Mais do que o delito em si, avalia-se a personalidade do sujeito, seu contexto social e a gravidade abstrata do crime.

Destaque-se ainda que a ambiguidade verificada por Garland pode ser apenas uma dimensão ou característica de um amplo padrão de incoerência contemporâneo, pois, de acordo com O'Malley, as políticas penais das últimas décadas têm sido formadas por governos que amalgamam e combinam racionalidades contraditórias, como o neoconservadorismo e ao neoliberalismo. A aliança entre as duas racionalidades explicaria a aparente contradição das respostas penais contemporâneas: o neoconservadorismo seria responsável pela ênfase na manutenção da ordem, bem como por revitalizar orientações penais ligadas à retribuição, defendendo uma atuação enérgica do Estado contra o crime. Já a racionalidade neoliberal seria responsável pelas mudanças de caráter gerencial e administrativo, levando os cidadãos a se responsabilizarem por sua própria proteção. Como consenso entre ambas as racionalidades, observa-se o emprego do encarceramento justificado a partir da dissuasão (O'MALLEY, 2012).

Ademais, na América Latina foram elaboradas estratégias de controle do crime que tiveram como principal referência as práticas elaboradas no contexto estadunidense, guardadas as particularidades do contexto latino-americano, marcado pela violência endêmica, pelo padrão hierárquico da sociedade e da distribuição desigual de riquezas e oportunidades sociais. Ainda que seja possível verificar a adoção de respostas "adaptativas", como sugerido por Garland, percebe-se como prevalecentes as *politicas de mano dura*, principalmente em relação

à “importação” da política de guerra às drogas e, consequentemente, todos seus efeitos encarceradores.

Observou também a preferência por sanções aflitivas, em uma lógica de repressão e controle que impede a construção e a estabilização de um sistema inovador sobre a penalidade, o que favoreceria sanções não carcerárias e desfavoreceriam longas penas de prisão (PIRES, 2009). Assim, a racionalidade apresentada pelas autoridades políticas, jurídicas e administrativas ainda recomenda, como primeira opção, a exclusão social dos indivíduos condenados, principalmente por ocorrer uma legitimação de suas ações, baseada nas funções atribuídas à prisão pelas teorias da pena, especialmente a prevenção geral negativa. Contudo, a função dissuasória do sistema penal tem como base a concepção mecânica e econômica do indivíduo, o qual pensaria em termos de custo benefício sobre suas ações, e deixa de lado casos nos quais não há qualquer reflexão sobre a ameaça penal, mesmo por que, a seletividade do sistema também demonstra que a ameaça não recai sobre todos de maneira igualitária.

A crescente sensação de insegurança também permite o surgimento de ações e movimentos com distintos graus de organização e duração, dispostos a exigir das autoridades atitudes sobre a segurança pública e a violência, sem demonstrar objetivos claros. Influenciam, ademais, a ocorrência de casos emblemáticos, expressando cansaço e indignação diante da violência e do que consideram como passividade dos atores do sistema criminal e do próprio Estado. Sobre esse aspecto, mais do que punição exemplar, as demandas populares parecem expressar o desejo por segurança e qualidade de vida. Dessa forma, a população envia uma mensagem de descontentamento com o *status quo* e expondo as ameaças às quais está exposta ao governo, considerando atores importantes para o desenvolvimento de reformas legais no âmbito penal. Porém, a homogeneização das demandas populares acaba por sedimentar a ideia de uniformização da opinião pública, no sentido da necessidade de maior repressão criminal.

No entanto, fenômenos como o surgimento de novas formas de diversas formas de violência interpessoal também ajudaram a alimentar a inflação das pautas penais (MATTHEWS). Nesse sentido, delitos antes não atingidos pela intervenção estatal passaram a ser vistos como intoleráveis, tais como a violência doméstica, o racismo, o assédio sexual, entre outros. A globalização é responsável por novas formas criminais, e os desafios impostos à questão criminal também influenciam a edição de reformas legais, levando a uma utilização e legitimação do direito penal como forma de prevenção.

Ademais, na medida em que a racionalidade penal moderna sedimenta uma maneira de pensar e formular problemas e buscar soluções no âmbito da justiça criminal, mesmo setores considerados progressistas buscam a intervenção estatal, fundamentalmente pela edição de

normas, para regular conflitos considerados relevantes. Ao se apresentar como gerenciador de riscos inerentes da sociedade contemporânea, o direito penal é expandido em detrimento de outros meios de resolução de conflitos mais eficazes à solução dos problemas da população.

Diante das mudanças investigadas, percebe-se que o crime tornou-se uma questão estratégica, seja para fins eleitoreiros, para uma boa governança e/ou para a imposição de ordem ao contexto social. O medo e a insegurança da população justificam medidas que flexibilizam direitos fundamentais e estendem o controle, como se mais vigilância e mais punição fossem as respostas preferenciais à questão criminal. Trata-se de uma monotonia na intervenção estatal, que sempre opta pelo recrudescimento penal, pois não aderir à racionalidade punitiva atual representa um custo político relevante.

Ressalte-se a desigualdade extrema e os vestígios do autoritarismo como problemas persistentes no cenário brasileiro, os quais obstam um funcionamento igualitário das instituições públicas e do sistema de administração de justiça, pilares fundamentais de um Estado democrático de direito. A seletividade, a discricionariedade e a aplicação discriminatória dos instrumentos de controle penal são resultados de uma complexa rede de contrariedades que passa por mentalidades, sensibilidades sociais e interesses de diversas razões, além de problemas de ordem material, como a ausência de (ou ausência de vontade em destinar) recursos humanos e financeiros ao sistema de justiça criminal.

Agora, com relação à política criminal elaborada durante o governo de Lula, verificou-se que em seus planos de governo já eram apontadas as diretrizes fundamentais consistentes em um conjunto de propostas com razoável grau de integração, compondo um programa de governo ou uma agenda governamental, cuja existência pode ser tomada como dado. A defesa de setores vulneráveis da população aparece já no plano de governo, bem como é afirmada a preocupação do partido em relação às violências físicas e simbólicas, como as discriminações sofridas pelas mulheres, jovens, idosos e migrantes. Também é revelada a preocupação com o meio ambiente e os direitos humanos, temas que, posteriormente, foram objeto de diversas reformas legislativas na área penal.

Percebeu-se, do mesmo modo, diversos atores auxiliando na elaboração da política criminal do período, entre pesquisadores, ativistas de movimentos sociais e profissionais do Estado. Foi possível reconhecer a influência de uma interação mais fluída com os movimentos sociais, a qual possibilitou a criação e a reforma da legislação penal do período. Trata-se de uma inferência oriunda da própria relação de proximidade entre os movimentos sociais e o partido do governo, o qual alocou nas instituições públicas diversos militantes, principalmente pela ocupação de cargos públicos. Assim, “as relações entre atores dos movimentos sociais

dentro e fora do Estado permitiram uma combinação criativa de tradições históricas de interação Estado-sociedade de forma que promoveram novas formas de negociação e diálogo" (O'MALLEY, 2012, p. 346). Demandando a proteção de direitos de grupos sociais vulneráveis e do meio ambiente, movimentos da sociedade civil lograram levar ao Congresso temas de seu interesse, incitando a intervenção do Estado pela legislação penal. Possivelmente por isso, verificou-se reformas legais de estreita relação com a influência do movimento de mulheres, com os movimentos ambientais, de artistas e de defesa dos direitos humanos, setores tradicionalmente ligados à militância de esquerda e que tiveram suas demandas (ou, ao menos, parte delas) atendidas pelo governo durante o mandato de Lula.

Por outro lado, também se percebeu uma intervenção estatal pautada pelo sentimento de insegurança da população, em uma perspectiva, em alguma medida, relacionada ao realismo de esquerda. Para além de respostas penais de caráter emergencial e de efeito simbólico, o Estado interveio para lidar com problemas que efetivamente causam danos à sociedade, como no caso da regulamentação e do controle de armas. Já em uma perspectiva relacionada à esquerda punitiva, destacou-se o aumento do rigor punitivo quanto aos crimes contra a administração pública, intervenção também anunciada já nos planos de governo, onde foi destacada, principalmente, a impunidade dos autores dos delitos.

Desta forma, utilizando o mesmo discurso de combate ao crime pela política criminal, olvidando-se do caráter seletivo do sistema penal, a esquerda brasileira seguiu investindo no recrudescimento penal oriundo dos setores neoliberais e conservadores da direita norte-americana, reforçando a perspectiva penalizadora como a principal forma de intervenção nos conflitos presentes no espaço social. Contudo, a mudança se deu no foco do endurecimento das normas penais, não direcionado exclusivamente à população vulnerável, tradicionalmente atingida pelo sistema penal, mas buscando atingir setores distintos, e até opostos da população, como na criminalização e aumento da severidade punitiva em delitos como a redução à condição análoga à de escravo, os crimes cometidos contra os idosos, os crimes relativos à pornografia infantil, o tráfico internacional de pessoas, os crimes contra a administração pública e os ambientais. No entanto, diante do caráter seletivo e discriminatório do sistema de justiça criminal brasileiro, a população carcerária seguiu com a mesma *clientela*, pois, ainda que, em alguns momentos, o governo expressasse a intenção de reduzir a população carcerária, o impacto foi oposto com as reformas legislativas elaboradas durante o governo de Lula, principalmente através da nova Lei de Drogas, do RDD e da modificação da Lei de Crimes Hediondos.

A expansão do controle em relação a delitos que antes não eram o foco de atenção do direito penal também apareceu na legislação aprovada no período, confirmando o viés denegatório das respostas penais, como no aumento do prazo prescricional de dois para três anos no caso de delitos com pena inferior a um ano. Práticas relacionadas ao "gerencialismo" também se fizeram presentes, como no caso dos delitos de trânsito e ambientais, determinando a influência do Estado nos riscos que causam ou podem causar à sociedade.

Por fim, destacam-se diversas alterações legislativas que indicavam a relação do governo, principalmente dos Ministros da Justiça, com a defesa dos direitos humanos, buscando adequar a legislação brasileira aos tratados e instrumentos internacionais de proteção. Percebe-se, claramente, que as ações do Poder Executivo buscavam uma política de segurança pública mais democrática, em comparação à legislação oriunda do Congresso Nacional. Da mesma forma, algumas alterações legislativas foram consideradas uma adaptação aos novos desafios impostos ao direito penal pela contemporaneidade, como o tráfico de pessoas, os delitos ambientais e a criminalização de delitos *online*, como a divulgação de fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo menores.

Assim, antes de analisar a legislação por partido, pensou-se que a ambiguidade encontrada nas diretrizes da legislação penal pudesse ser explicada apenas através das leis aprovadas oriundas da oposição. Contudo, percebeu-se que a ambiguidade perpassa tanto as propostas da oposição quanto dos partidos ligados ao governo, motivo pelo qual passamos a pensar que tal ambivalência advém tanto da tendência de elaboração de leis emergenciais, impulsionadas pela comoção social – que fogem das características traçadas nos planos de governo -, quanto pela heterogeneidade dos atores e partidos (uns mais conservadores, outros mais liberais) que participaram do governo e da elaboração da política criminal no período, expressando um amálgama de crenças, sentimentos e desejos distintos, assim como as diferentes concepções sobre a utilidade do direito penal pela sociedade e pelos setores políticos.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo*: A Experiência na Era Lula. Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais, Universidade do Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, abril-jun, 2014, p. 326.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; OLIVEIRA, Rodrigo Moraes de. *Armas de fogo e Segurança Pública*. Porto Alegre: Revista Textual, Sinpro-RS, n. 14, ago. 2011, p. 4-11.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988*: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. Campinas, Dissertação (mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. *A questão penitenciária*. São Paulo: Tempo Social, v. 25, n. 1, jun. 2013, p. 15-36.

FONSECA, David. Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. Cânedo e Fonseca (org.), *Ambivalência, contradição e volatilidade no Sistema Penal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012, p. 297-338.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/1a-edicao>. Acesso em: 26 abr 2014.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>. Acesso em 22 maio 2014.

GARLAND, David. *As contradições da "sociedade punitiva"*: o caso britânico. ALMEIDA NETO, Bento Prado de (trad.). Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 13, nov. 1999, p. 58-80.

_____. *A cultura do controle:* crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In Cânedo e Fonseca (org.), *Ambivalência, contradição e volatilidade no Sistema Penal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012, p. 55-99.

GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico; VERISSIMO, Marcos. A "dura" e o "desenrolo": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista Sociologia Política* [online]. 2011, vol.19, n. 40, p. 135-148.

KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. In: *Discursos sediciosos*: crime, direito e sociedade, ano 1, n. 1, 1º semestre de 1996, p. 79-92.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos, CEBRAP, vol. 76, nov. 2006, p. 17-41. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/A_Democracia_no_Brasil_Presidencialismo__Coalizao_Partidaria_e_Processo_Decisorio.pdf>. Acesso em: 17 jun 2014.

MATTHEWS, Roger. *O mito da punitividade.* Reino Unido: London Southbank University. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/126574765/Matthews-Roger-O-Mito-Da-Punitividade>. Acesso em: 09 jul. 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de Governo do PT – Eleições 2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-01.shtml>. Acesso em 10 jul. 2014.

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