

Política Criminal Brasileira no Governo Lula (2003-2010):

Diretrizes, reformas legais e impacto carcerário

Criminal Policy during Lula's Government (2003-2010):

Guidelines, reforms and institutional impacts

Ana Claudia Cifali¹

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, na América do Sul, desenvolveram-se processos de mudança política significativos, ligados à ascensão de alianças e programas políticos que ganharam eleições gerais e 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 nacionais². No Brasil, tal mudança começou a gestar-se com o triunfo nas eleições presidenciais do Partido dos Trabalhadores, com o início da gestão do Presidente Lula em janeiro de 2003, experiência política que se estende até a atualidade, a partir da reeleição de Lula em 2006 e da eleição de Dilma Rousseff em 2010.

A presente pesquisa buscou conectar a questão das transformações atuais das políticas criminais e de segurança frente ao tema do surgimento de governos nacionais que se constroem desde alianças e programas políticos que se configuram e legitimam recorrendo a elementos da tradição política da esquerda latino-americana. A partir dos fenômenos mencionados, surgem as perguntas que fundamentam a investigação: Como a experiência

¹ Mestre em Cultura de Paz, Conflitos, Educação e Direitos Humanos pela Universidade de Granada, mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC).

² Na Venezuela essa mudança começou a construir-se a partir da eleição para Presidente da República de Hugo Chávez. Na Argentina esta mudança começa a acontecer com a eleição da Frente para la Victoria do Presidente Nestor Kirchner. No Uruguai esta mudança começou a ser construída a partir do triunfo eleitoral da Frente Amplio e da posse do Presidente Tabaré Vázquez em março de 2005. Na Bolívia, a mudança começou a partir do triunfo eleitoral do Movimiento al Socialismo e da posse do Presidente Evo Morales em janeiro de 2006. No Equador, a mudança iniciou-se com o triunfo eleitoral da Alianza PAIS e a posse como Presidente de Rafael Correa em março de 2007.

nacional de um governo baseado na tradição política de esquerda trabalhou no âmbito da elaboração político-criminal? Quais as características e impactos mais marcantes das reformas legais relacionadas à penalidade realizadas durante o governo de Lula?

Para abordar este problema de forma comparativa, buscamos, em um primeiro momento, dar conta da questão da penalidade, principalmente no que se refere à política criminal elaborada pelo governo brasileiro no período, assim como seus efeitos sociais e institucionais.

2. A POLÍTICA CRIMINAL DESENVOLVIDA DURANTE O GOVERNO LULA

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.

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 *causamortis* 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. (Plano de Governo do PT, 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, 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, é 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 (2006) 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.

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 (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 (Campos, 2010).

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 condutas”* (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 durante o governo de Lula, é possível identificar um fio condutor que articula as propostas programáticas para a segurança com as prioridades identificadas e encaminhadas ao parlamento. Neste sentido, definimos aqui como importantes para serem destacadas, 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.

Porém, importante mencionar que não se pode alocar na mesma categoria todas as leis recrudescedoras do poder punitivo. Algumas reformas legais atenderam pautas históricas de movimentos sociais, a exemplo da Lei Maria da Penha, devendo estabelecer-se uma distinção entre essas e àquelas que reproduzem a lógica tradicional e conservadora do sistema penal, como o aumento das penas da Lei de Drogas de 2006.

Com efeito, reformas legais dão a impressão de que o Estado está agindo para resolver o problema da criminalidade, o que reduz a sensação de insegurança, ainda que momentaneamente, e pode render avaliações favoráveis do governo por determinados setores

da população. Desta forma, também apontamos as reformas penais como importantes plataformas de governo, principalmente em épocas eleitorais. Por outro lado, percebemos a influência determinante do PT na indução da política criminal, tanto através do número de leis aprovadas por parlamentares do partido, como pela relatoria de comissões, sendo possível afirmar que o partido deteve um poder inegável para implementar a agenda governamental ou, ao menos, para barrar alterações com as quais não concordava ao todo, como através do poder de veto. Da mesma forma, verificamos que, em geral, as propostas elaboradas pelo Executivo durante o governo de Lula tiveram uma tramitação mais rápida do que as de iniciativa de outras casas legislativas. Também percebemos que o Executivo encaminha propostas com as quais já conta com um acordo prévio para obter o resultado desejado, evitando temas que não são objeto de consenso entre a coalizão. Ainda assim, consideramos as leis aprovadas no período como frutos de um relativo consenso entre os atores que compõem o Legislativo e Executivo.

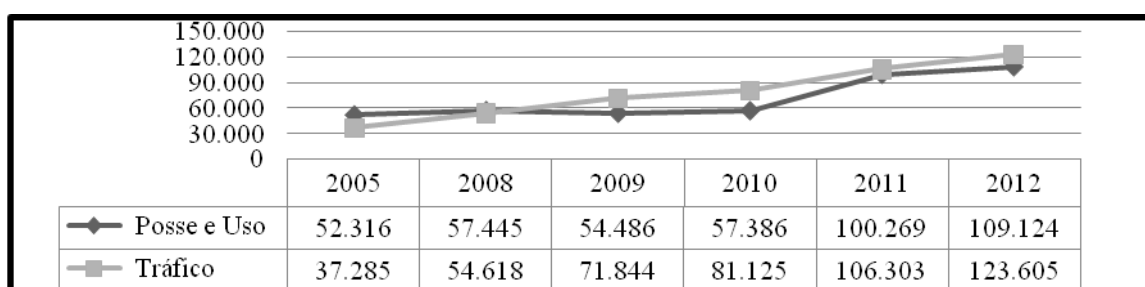
Antes de analisar a legislação aprovada por partido, pensávamos que a ambiguidade encontrada nas diretrizes da legislação penal pudesse ser explicada apenas através das leis aprovadas oriundas da oposição. Contudo, percebeu-se que a ambiguidade perpassa tanto as propostas da oposição quanto dos partidos 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.

O exemplo de reforma legal que mais impactou no sistema penal 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 (Grillo, et. al., 2011). O que está 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 Cíveis 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 Cíveis, no território brasileiro, nos anos de 2005 e 2008 a 2012, sob a classificação de *tráfico de drogas* e *posse e uso de drogas*.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

³Quando 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.

⁴Os 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.*

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 superior ao 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, o Executivo deixa clara a intenção da decisão legislativa de distinção entre usuários e traficantes. A mensagem refere-se ao art. 71,⁵ 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 consequências em 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.

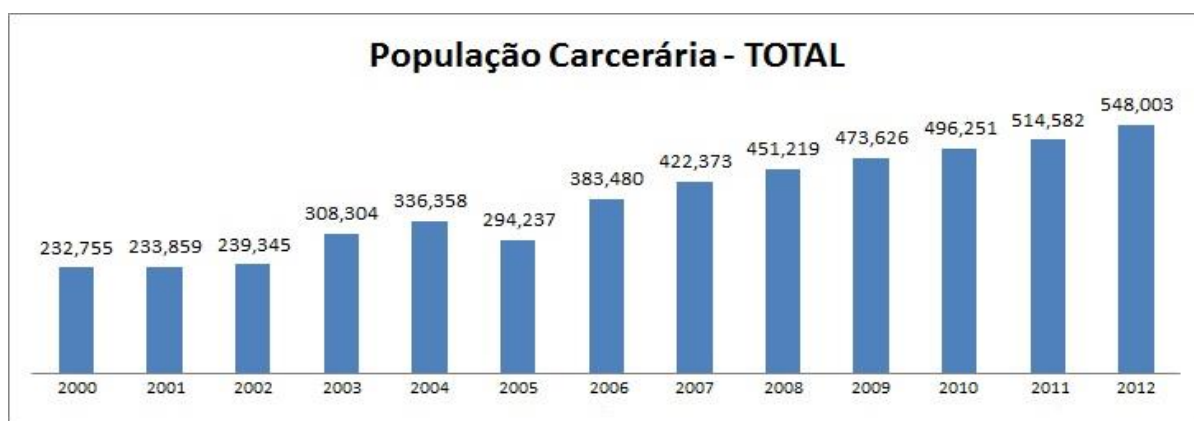


⁵Art. 71. Nas comarcas em que haja vara especializada para julgamento de crimes que envolvam drogas, esta acumulará as atribuições de juizado especial criminal sobre drogas, para efeitos desta Lei.

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.

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 sistema⁶, 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 a criminalidade e deslegitimando a própria atuação do Estado no âmbito da segurança pública. A responsabilidade aqui pode ser compartilhada pela União e pelos Estados, responsáveis pela garantia das vagas carcerárias, pelo Congresso Nacional, incapaz de avançar na reforma da legislação penal e na definição de uma política criminal mais racional, e do Poder Judiciário,

⁶ Conforme o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional em dezembro de 2014, ao passo em que o número de vagas no sistema penitenciário brasileiro quase triplicou no período entre 2000 e 2014, o déficit de vagas mais que dobrou, o que se justifica pelo aumento exponencial da população prisional (BRASIL, 2014).

que pela morosidade e atuação seletiva acaba por agravar a situação por meio das altas taxas de encarceramento provisório⁷.

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 governo⁸, o que sugere que o governo Lula representou uma gama de interesses mais diversos do que representavam os governos anteriores (Abers, et. al., 2014).

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 gerou na criação de legislações penais que garantem direitos reivindicados por grupos sociais vulneráveis, caso do movimento ambiental, dos movimentos pelos direitos das mulheres, idosos e crianças e adolescentes, que levaram seus temas ao âmbito do Congresso Nacional e que incitaram a intervenção do Estado através da legislação penal.

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 caracterizado por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerados em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, sujeitos que no interior do sistema

⁷ De acordo com o mesmo relatório, mais de 30% da população penitenciária estava presa provisoriamente, ou seja, sem condenação (BRASIL, 2014). Porém, segundo dados publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, esse número chega a quase 40% em 2014 (FBSP, 2015).

⁸ Os ministros também mantinham relações aos movimentos sociais, de maneira geral: 43% na primeira gestão e 45% na segunda participaram deles de alguma forma, em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores.

penitenciário vão ser integrados às redes de gerenciamento das ilegalidades. Percebe-se, assim, que o Direito Penal se mantém como o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na investigação desenvolvida, buscou-se verificar como, durante o governo de Lula, a questão da penalidade foi trabalhada. Ao longo da pesquisa, percebemos a dificuldade em buscar qualquer unidade entre as respostas governamentais contemporâneas no campo da gestão das ilegalidades. Ainda assim, foi possível verificar algumas características vinculadas à perspectiva de segurança pública oficialmente explicitada pelo governo de Lula.

Com efeito, o crime tornou-se uma questão estratégica, especialmente para fins eleitoreiros, como forma de render avaliações positivas ao governo por parte da população. Utilizando-se do medo e da insegurança pública, justificam-se medidas que flexibilizam direitos fundamentais e estendem o controle para todos os espaços, como se mais vigilância e mais punição fossem as respostas preferenciais ao problema da criminalidade. Percebe-se também uma monotonia na intervenção estatal, onde, aparentemente, o recrudescimento penal parece ser a opção predileta dos governos, tanto de esquerda quanto de direita. Mesmo porque, não aderir à racionalidade punitiva que permeia o ambiente social parece ter um custo político muito relevante, que os partidos políticos não aparentam querer pagar.

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

Percebemos também que diversos atores auxiliaram na elaboração da política criminal do período, entre pesquisadores, ativistas de movimentos sociais e profissionais do Estado. Foi possível conhecer a influência que uma interação mais fluída com os movimentos sociais

gerou na criação e reforma da legislação penal no período, influência advinda da própria relação de proximidade entre tais movimentos e o partido do presidente, que alocou nas instituições públicas diversos militantes, principalmente através da ocupação de cargos. 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 através da legislação penal. Por tais motivos, verificamos reformas legais elaboradas no período que guardam 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) cooptadas pelo governo durante o mandato de Lula, numa espécie de representação imperfeita, eis que nem sempre o governo atendeu a todas as demandas específicas dos movimentos sociais em questão.

Utilizando o mesmo discurso de combate à criminalidade através da política criminal, olvidando-se do caráter seletivo do sistema penal, a esquerda brasileira seguiu pautando-se pelo paradigma da defesa social e investindo no recrudescimento penal. Contudo, com relação ao foco de tal endurecimento das normas penais houve uma diferença com relação aos governos anteriores, não direcionando a criminalização 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 da punição para 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.

Apesar disso, diante do caráter seletivo e discriminatório do sistema de justiça criminal brasileiro, a população penal segue composta pelos mesmos “clientes” de sempre, os mais atingidos pelas reformas legislativas elaboradas durante o governo de Lula, principalmente através da nova Lei de Drogas. Ainda que em alguns momentos o governo expressasse a intenção de reduzir a população carcerária, o impacto, em razão das alterações trazidas pela lei, foi o contrário.

Também destacamos 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. Além disso, pensamos em algumas alterações legislativas em termos de uma adaptação aos novos desafios impostos ao direito penal pela contemporaneidade, como o tráfico de pessoas, os delitos ambientais e a criminalização de crimes praticados através da internet, como a divulgação de fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente.

Por fim, entre as propostas oriundas do Executivo foi possível perceber alguns fatores recorrentes, já que diversas reformas legais buscavam: a) adequar a legislação nacional ao cenário internacional, principalmente com relação a instrumentos de proteção de direitos; b) conferir proporcionalidade entre condutas semelhantes nas disposições do ordenamento jurídico nacional; c) ampliar a severidade da punição nos crimes contra a administração pública; d) adequar a legislação com a finalidade de pacificar a jurisprudência; e) dar uma resposta a movimentos sociais. Ainda, percebemos que no momento do veto presidencial, além de analisar-se o conteúdo dos projetos de lei, havia o intento de verificar a compatibilidade das normas a serem sancionadas com o ordenamento legal vigente. Porém, diante do caráter emergencial e conjuntural da aprovação de algumas reformas legais, na ausência de um debate profundo sobre as implicações das alterações, foram aprovadas leis que trazem diversos problemas no momento de sua aplicação e efeitos em direções opostas às formalmente esperadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2014), Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN dezembro 2014. Disponível em: <www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>. Acesso em: 26 maio 2017.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. (2010), 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.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. (2007), Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/1a-edicao>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. (2015). Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

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

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

LIMONGI, Fernando. (2006), A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos, CEBRAP*, vol. 76, nov., 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.

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 10.07.2014.

RESUMO

A presente pesquisa buscou conectar a questão das transformações atuais das políticas criminais frente ao delito ao tema do surgimento de um governo nacional que se construiu desde alianças e programas políticos relacionados à tradição política da esquerda. A partir dos fenômenos mencionados, surgiu a pergunta que fundamentou a investigação: Como a experiência nacional de um governo baseado na tradição política de esquerda trabalhou no âmbito da elaboração político-criminal? O objetivo era dar conta da questão da penalidade, principalmente no que se refere às características e impactos mais marcantes das reformas legais relacionadas à penalidade realizadas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Palavras-chave: Política Criminal, Punição, Governo Lula.

RESUMEN

Esta investigación buscó vincular el tema de las transformaciones actuales de las políticas criminales con el tema de la emergencia de un gobierno nacional que se construye a partir de alianzas políticas y programas relacionados con la tradición política de la izquierda. A partir de los fenómenos mencionados, se planteó la cuestión sobre la cual se apoya la investigación: Como la experiencia nacional de un gobierno basado en la tradición política de izquierda trabajó en la elaboración político-criminal? El objetivo era hacer frente a la cuestión de la pena, sobre todo en lo relativo a las características y los principales efectos de las reformas legales relacionadas con la penalidad llevadas a cabo durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva.

Palabras-clave: Política Criminal, Punición, Gobierno Lula.

ABSTRACT

The present research sought to connect the question of the current transformations of criminal policies against crime to the issue of the emergence of a national government built from alliances and political programs related to the political tradition of the left. From the mentioned, the question that underlies the investigation emerged: How did the national experience of a government based on the left-wing political tradition work in the context of political-criminal elaboration? The objective was to deal with the issue of punishment, especially with regard to the characteristics and impacts of the legal reforms related to the punishment incurred during the government of Luís Inácio Lula da Silva.

Key-words: Criminal policy, punishment, Lula's Government.

Recebido em: 20/01/2016

Aprovado em: 03/08/2016