

**POLÍTICA CRIMINAL DURANTE OS  
GOVERNOS PETISTAS: LIMITES E CONTRADIÇÕES**  
*CRIMINAL POLICY DURING “PETISTAS”  
GOVERNMENTS: LIMITS AND CONTRADICTIONS*

Iara Maria Machado Lopes\*  
Julia Vivanco Bercovich\*\*

**Resumo:** O artigo analisa criticamente a política criminal durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, sob a perspectiva da criminologia crítica e da antropologia da violência. Para se tentar compreender esta realidade, mobilizam-se dados e conceitos-chaves da política econômica e criminal durante o período de 1995 a 2016. Constatou-se que, apesar dos avanços dos governos petistas na produção de reformas sociais que incluíram os trabalhadores no mercado formal e que reduziram as taxas de pobreza no país, a aposta no encarceramento de jovens negros de baixa renda continuou como uma política estatal e policial. A manutenção estrutural de relações de hierarquia e desigualdade sociorracial no Brasil e o prosseguimento da lógica do eficientismo penal foram realidade que marcam o período.

**Palavras-chave:** Política Criminal. Governos Petistas. Criminologia Crítica. Antropologia da Violência. PT.

**Abstract:** *The paper critically analyzes the criminal policy during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff, from the perspective of critical criminology and anthropology of violence. In order to try to understand this reality, some data and important concepts of economic and criminal policy during the period 1995-2016 are mobilized. It is noted that despite the advances of the PT governments in the production of social reforms that included workers in the formal market and reduced poverty rates in the country, the bet on the incarceration of low-income young blacks continued as a state policy. The structural maintenance of hierarchical relations and socio-racial inequality in Brazil and the continuation of the logic of criminal efficiency were reality that mark the period.*

**Keywords:** Criminal Policy. Petistas Governments. Critical Criminology. Anthropology of Violence. PT.

\* Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Cautio Criminalis e do Grupo de Estudos e Extensão Legislativa UFSC.

E-mail: iara-lobes@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3953681658816799>

\*\* Bacharela em Antropologia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

E-mail: julia.bercovich@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1122759201189486>

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil atual persiste um cenário heterogêneo e de intensidade crescente no que tange a criminalidade, com aspectos objetivos, percebidos na criminalização primária<sup>1</sup> e secundária<sup>2</sup>, e subjetivos, como a generalizada sensação de insegurança. O debate em torno da criminalidade assombra todos os governos desde a última passagem ao Estado Democrático, já que, para resolver os problemas da segurança pública no país, não bastam medidas emergenciais: é necessária a implementação de mudanças estruturais nas fragmentadas instituições brasileiras.

Com os governos petistas este impasse não foi diferente e é sob este enfoque que se justifica o presente trabalho. Busca-se analisar a política criminal visualizada especificamente durante estes governos, uma vez que além de terem estado 13 anos no topo da governância, à época foram apresentados como sendo saídas políticas à *esquerda* e mais comprometidas com a melhora dos índices de desigualdade e violência no Brasil.

É dentro desse cenário que o problema do trabalho foi pensado, qual seja basicamente em verificar se durante os governos petistas foi possível redefinir ou melhorar a realidade do sistema criminal, tanto no que se refere ao combate à criminalidade, como à forma pela qual ele se deu.

O artigo se estrutura em três partes, sucedidas pelas considerações finais. A primeira descreve a política criminal adotada durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, e expõe a dualidade entre as intenções e a *práxis*. A segunda seção analisa e problematiza dados que circundaram o fenômeno da violência no país durante o período. Por fim, analisa-se o tema mobilizando conceitos advindos da criminologia crítica e da antropologia da violência, sob o olhar principalmente de Roberto Kant de Lima, Alessandro Baratta e Eugenio Raúl Zaffaroni.

A metodologia adotada para cumprir os objetivos do trabalho consistiu em revisão bibliográfica, bem como a análise de dados e estatísticas do lapso temporal de pesquisa. Os materiais consultivos foram livros, teses, monografias de conclusão de graduação, relatórios oficiais, legislações, artigos de publicações periódicas, informações fornecidas pelos órgãos governamentais.

## 2. A POLÍTICA CRIMINAL DURANTE OS GOVERNOS PETISTAS

<sup>1</sup> Conceito em muito aprimorado por Eugenio R. Zaffaroni (et al, 2011) e Alessandro Baratta (2002), configurando-se como o primeiro passo, mesmo que ainda abstrato, para o etiquetamento social do sistema penal. Aqui é entendida como o ato por meio do qual o Estado, reforçando desequilíbrios sociais existentes, fabrica legislações que dão conta de criminalizar certas condutas e sujeitos e cria previsões formais direcionadas às agências estatais para efetivá-la.

<sup>2</sup> Conceito também aperfeiçoado pelos autores mencionados na nota anterior e que, trabalhando em continuidade com a primária, ronda a aplicação prática da criminalização sobre seletos sujeitos, testando o funcionamento das instituições e entes estatais. Influenciada por outras agências e em função de sua escassa capacidade operacional frente a imensidão programática da primária, é nela que observa-se de fato a seletividade penal. Pode ser materializada, por exemplo, nas abordagens policiais.

Em consonância com um cenário econômico mundial favorável de elevação dos termos de troca do Brasil frente ao mercado internacional, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito Presidente em 2002, instaurou gradualmente na economia brasileira uma agenda dita *neodesenvolvimentista*, *pós-neoliberal* ou *social desenvolvimentista*<sup>3</sup>, mantida também durante os mandatos de Dilma Rousseff.

Numa mistura de méritos e sobrepesos, os ganhos decorrentes do cenário internacional favorável e da melhora do desempenho macroeconômico do Brasil propiciaram durante o *lulismo* (SINGER, 2012) uma redução das vulnerabilidades financeiras e sociais do país e a aceleração do crescimento pelo investimento e consumo domésticos. Contudo, os governos federais petistas na crista do dito reformismo fraco (SINGER, 2012) negligenciaram nesse processo a centralidade da discussão em torno da desregulamentação neoliberal do trabalho<sup>4</sup> e das desigualdades estruturais e, por cadeia, acabaram por manter os altos ganhos do setor financeiro e empresarial no Brasil. Ademais, no início do governo Dilma esses alcances tampouco foram possíveis devido aos impactos da crise financeira internacional na economia brasileira, o que deixou notória a falta de algumas políticas de médio e longo prazo em desenvolvimento social.

A política econômica e a política social que exploraram decisivamente o gradiente entre conservação e mudança foram promovidas pelo Partido dos Trabalhadores como únicas alternativas possíveis dentro dos marcos do capitalismo neoliberal. Ainda que a política *neodesenvolvimentista* implementada durante o ciclo do *lulismo* tenha resultado na redução dos extremos de desigualdade, incentivando o consumo e a circulação do mercado interno, as pressões do Congresso Nacional, a composição heterogênea da coalizão política formada e os interesses econômicos por trás dela ditaram seus limites estruturais (SANTOS, 2015). Apesar dos grandes avanços, infelizmente perpetuou-se uma lógica reprodutora da pobreza, da exclusão social e da violência, incidindo sem dúvida sobre a política e o sistema criminais.

Com a transição democrática, as instituições públicas foram adaptadas e reestruturadas para sustentar o panorama político e econômico em emergência. Tal processo de mudança não se estendeu por completo até a segurança pública, que, somada à tradicional negligência ao combate das desigualdades estruturais, conserva ainda traços obsoletos do período ditatorial. A despeito disso, foram feitos esforços e planos, muitas vezes fracassados na prática, para se criarem políticas democráticas criminais e de segurança pública, tanto no Executivo como no Legislativo.

## 2.1. Políticas oriundas do Executivo

<sup>3</sup> No presente trabalho essa agenda é entendida como aquela que conta tanto com frações da classe dominante (setores da burguesia nacional insatisfeitos com a integralidade do programa neoliberal), quanto com da classe trabalhadora (representada pelos movimentos sindical e popular com quem o governo federal anteriormente não mantinha diálogo). Busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, com expansão do mercado interno e mais especificamente do consumo de massas, com uma consequente abertura para redução de desigualdades sociais e aumento dos investimentos públicos.

<sup>4</sup> Reconhece-se, todavia, que os governos petistas promoveram políticas de valorização do salário mínimo, de pleno emprego e de retomada de alguns setores industriais do país.

Desde o início da década de 90, as problemáticas envolvendo segurança, violência e criminalidade tornaram-se eixos importantes para a discussão de sociedade em toda a América Latina. No Brasil, destaca-se, por exemplo, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a elaboração do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) – importantes passos para a formação de uma agenda de segurança pública direcionada aos princípios democráticos e às garantias civis. No segundo governo FHC, criou-se o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e formulou-se o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Este plano resultou, segundo Luiz Eduardo Soares (2007), numa listagem de intenções heterogêneas, que não conseguiram transparecer uma política nacional sistêmica com aplicabilidade<sup>5</sup>. Entretanto, houve uma acanhada tentativa de dar atenção às políticas que envolvem criminalidade nos governos FHC, reconhecendo a importância da segurança pública e conferindo-lhe um *status* político superior. Apesar dos importantes esforços, não foi possível executar em plenitude as pautas propostas.

Em fevereiro de 2002, pouco antes da eleição, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um novo Plano Nacional de Segurança Pública, posteriormente incorporado ao seu programa de governo. Tal plano assumia a posição de que segurança pública é uma pauta de Estado e não de governo, posição acolhida positivamente por parte da oposição. Segundo Soares (2007), entre as principais metas práticas do plano estavam a articulação com os estados na construção nacional em torno da pauta; a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp); a desconstitucionalização das polícias; o aumento do protagonismo do governo federal em diálogo com os estados através, por exemplo, da instalação de Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública em cada estado, que funcionariam como um braço operacional do Susp; o aumento do Fundo Nacional de Segurança Pública, através de negociação com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento; a intenção de fomentar uma política de controle de armas para reduzir homicídios dolosos e, por fim, o presidente convocaria os governadores para afirmar o compromisso político comum pela implantação do Plano.

Outro importante mérito do plano se deve ao fato dele ao menos ter mencionado e transparecido consciência acerca das mazelas sociais que recaem sob o sistema criminal, além de ter fomentado uma esperança pela busca de reformas estruturais nesse campo. Sobre ele:

[...] tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, inter-setoriais. [...] Sobretudo, trabalhava-se com a convicção de que a consistência interna e a objetividade de um Plano dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para que não haja o risco de que se o repita, indefinidamente (SOARES, 2007, p. 89).

<sup>5</sup> Críticas apontam que seria o plano uma resposta reativa ao episódio Ônibus 147, o que fragilizaria seu planejamento e as projeções do projeto.

Paradoxalmente, depois de concretizados os termos de acordo com os governadores e as primeiras etapas do documento, a presidência reavaliou a adesão do Governo Federal ao Plano, colocando na balança a responsabilidade que seria assumir o protagonismo na reforma institucional da seara criminal no país e o que isso implicaria para a opinião pública (SOARES, 2007). Tendo em vista que os resultados de tal reestruturação institucional apenas seriam percebidos em longo prazo, a exposição a riscos e desgastes políticos em prol de uma mudança teria um preço muito elevado. Nessa balança, a queda do então secretário nacional de segurança pública Luiz Eduardo Soares em outubro de 2003 contribuiu para a “meia implementação” do Plano e questões como as reformas organizacionais das polícias foram solapadas pelo aparelhamento dos órgãos estatais e pela atuação e influência política da Polícia Federal.

Apesar dos avanços nas políticas de prevenção com a celebração dos primeiros convênios da União com os municípios, na formação dos profissionais de segurança pública, na estruturação de redes de pesquisas e dados sobre a temática e nos esforços pró-desarmamento, a aplicação prática do Plano se distancia do inteiramente proposto. O Plano Nacional de Segurança Pública foi deslocado das prioridades da agenda do Executivo, dando lugar para ações de combate à impunidade da Polícia Federal. Uma política de segurança pública de articulação nacional e sistêmica foi assim sendo substituída por ações policiais que, por mais marcantes que sejam no combate à impunidade e à corrupção, não solucionam o problema da fragmentação institucional e o modelo arcaico incompatível com o contexto democrático (SOARES, 2007).

Na prática, os programas do primeiro mandato de Lula persistiram na aposta no discurso da *lei e ordem* como forma de controle da violência. Destaca-se, contudo, que as maiores contribuições do primeiro mandato do ex-presidente Lula para a segurança pública foram os esforços da Senasp pelo desarmamento e pela qualificação policial (SOARES, 2007).

Já no segundo mandato de Lula, a proposta do programa de governo para a segurança circundava a concepção de *segurança pública cidadã*, pretendendo enfrentar problemas importantes e tendo como princípios básicos a integração das instituições de segurança pública e a democratização na participação da sociedade e do Estado no combate à violência e ao crime, especialmente o crime organizado.

Em 20/08/2007, Lula anunciou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), no qual o governo federal prometia investir R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012 – comprometendo com a continuidade do programa os dois primeiros anos do mandato do governo seguinte (GOVERNO, 2007). O Pronasci foi instituído por Medida Provisória, para indicar comprometimento formal do Governo Federal na sua implantação.

O Programa teve o mérito de tentar superar dicotomias como direitos humanos e atuação policial por um lado, e repressão e prevenção de outro, propondo pautas que colocam todas estas modalidades de ação estatal como complementares e não excludentes (SOARES, 2007). Também elevou o status da contribuição dos municípios para a segurança pública, antes muito restrito às Guardas Municipais. De maneira genérica, os eixos estruturais do Pronasci margeavam o combate à corrupção policial e

ao crime organizado, a superação de algumas desigualdades sociais que margeiam a criminalidade, o envolvimento democrático da população com o tema, a valorização dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, o fortalecimento e qualificação das instâncias estatais que trabalham com a questão e a modernização do sistema prisional (BRASIL, 2007). Contudo, assim como outras políticas implantadas na seara, o Programa não foi tão bem sucedido como deveria:

Em que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas aos recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos, levando à identificação, pelos balanços realizados, de problemas relacionados com o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados para o monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 122).

Para Soares (2007), o Programa foi elaborado de forma assistemática e inorgânica, concebido como uma listagem de tópicos e compromissos, o que produziu um plano com redundâncias e lacunas - uma vez que não explicitava medidas necessárias para tornar outras exequíveis. O autor diz: "O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas" (2007, p. 94). De maneira geral, o Programa retomou vários compromissos importantes (como com os jovens entre 15 e 29 anos, por exemplo), porém adiou questões polêmicas já que não superou ou criou meios possíveis a uma reforma institucional de superação da fragmentação.

Em janeiro de 2011, Dilma Vana Rousseff assume a Presidência pelo PT. Sua candidatura, assim como as de Lula, só fora possível dentro dos limites do presidencialismo de coalizão<sup>6</sup>, no qual a tensão existente entre o Executivo e o Legislativo torna-se essencial para a implementação de qualquer política, inclusive as criminais. Dilma assume com o apoio de 373 Deputados Federais e 62 Senadores dos mais diversos interesses e campos político ideológicos, não existindo uma fresta sequer de unidade programática que permitisse a implementação de uma agenda de reformas coerente com uma tradição política à esquerda (AZEVEDO; CIFALI, 2014, p. 14).

Em linhas gerais, o compromisso programático do primeiro governo Dilma previa o enfrentamento ao tráfico de drogas e armas e ao crime organizado; o aprimoramento do controle de fronteiras; o fortalecimento do Pronasci, das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP's) e dos Territórios de Paz; o fortalecimento da Polícia Federal e da Força Nacional de Segurança Pública; a criação do Fundo Constitucional de Segurança Pública; a ampliação da presença estatal em territórios vulneráveis; a aposta na formação conjunta das polícias, privilegiando a capacitação e o uso de tecnologias e

<sup>6</sup> Modalidade comum entre as democracias contemporâneas onde os governos recorrem frequentemente à formação de coalizões e à ampliação do arco de alianças para que tenham como exitosas suas iniciativas, principalmente dentro do Legislativo. Coalizões partidárias maiores têm probabilidade muito maior de obter sucesso em seus projetos e hegemonizar sua visão de sociedade.

inteligência; uma continuidade do processo da integração das instituições de segurança pública no país e, teoricamente, esforços de mudança nas leis processuais penais e em uma reforma radical do sistema penitenciário (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010).

Para efetivação dessas metas foram criados, por exemplo, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp) e o programa *Brasil Mais Seguro*. O primeiro tem:

a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: I - segurança pública; II - sistema prisional e execução penal; e III - enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas [...] (BRASIL, 2012, s.n.).

Já o segundo voltava-se a melhorar a “investigação das mortes violentas; o fortalecimento do policiamento ostensivo e de proximidade (comunitário); e o controle de armas” (MJSP, 201-).

Segundo Sá e Silva (2012), o Plano Nacional de Segurança Pública de Dilma previa a atuação no combate às organizações criminosas e à proliferação do *crack*, a segurança para grandes eventos (como a criação dos Centros Integrados de Comando e Controle), o Plano Estratégico de Fronteiras, o enfrentamento das mais diversas violências, um programa nacional de apoio ao sistema prisional, entre outras iniciativas.

Assunto pouco mencionado, porém de extrema importância, é o fato de que durante os governos petistas houve também uma forte atuação das Forças Armadas para além dos conflitos armados clássicos, especialmente nas chamadas *missões humanitárias* e nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)<sup>7</sup>. Desloca-se o eixo de atuação das guerras tradicionais para um novo paradigma entendido como *guerra em meio ao povo* e as Forças Armadas protagonizam, dentro de um contexto de crise e emergência, como garantidoras da segurança do povo. As UPP's, a segurança de megaeventos e as ações de controle de fronteira se inserem nesse contexto.

O Programa de Governo do segundo mandato de Dilma manteve de forma genérica alguns mesmos propósitos já explicitados no compromisso programático do primeiro governo e reputou sucesso a essas iniciativas realizadas nos primeiros anos de governo da ex-presidenta. Ressalta-se todavia que por balanço geral pode se apontar que o governo Dilma abandonou o Pronasci e centrou demasiados esforços nos grandes eventos.

<sup>7</sup> Segundo o que o próprio Ministério da Defesa afirma, as GLOs são missões dadas pelo Presidente da República para as Forças Armadas permitindo que estas atuem em “casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem” (MD, 201-). Registra-se que de 2003 a 2016 foram instauradas 70 missões de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil (MD, 201-).

Assim como nos governos de Lula, os embates políticos dentro das instituições, sob os ditames implícitos do capitalismo neoliberal, dentro dos mandatos de Dilma impediram a efetivação de reformas estruturais dentro da seara criminal, prorrogaram indefinidamente a perspectiva de mudança dentro desse universo social e por diversos momentos atuaram numa linha de continuidade com os governos antecedentes.

## 2.2. Produção legislativa

Como consequência do presidencialismo de coalizão, compreender o legado dos governos petistas dentro da área criminal exige o entendimento acerca da produção legislativa sobre o tema e da dinâmica das pressões sobre o Congresso Nacional. Cifali (2004, p. 4) pontua nesse sentido que “como o processo decisório legislativo favorece o Executivo, tornando previsíveis as objeções do Congresso”, o Executivo “[...] é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio encaminhando ao plenário somente normas de provável aceitação, e não enfrentando o debate sobre temas em que há risco de ruptura da coalizão de governo”.

A criminologia crítica define como sendo a criminalização primária o primeiro processo formal no qual, por meio do sancionamento de normas, se definem condutas e sujeitos criminalizados pelo Estado. Preveem-se ainda meios pelos quais se buscará esta criminalização. Em conformidade com a teoria constitucional brasileira e com o inciso I do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União, portanto ao Congresso Nacional, legislar sobre matéria penal e processual penal.

Como tendência por toda a América Latina, assim como em outras partes do mundo, o discurso neoliberal – que prega a necessidade de políticas emergenciais e denuncia uma crise de eficiência do Estado (ANDRADE, 2006), em contraposição a um entendimento estrutural da crise do Estado e do sistema penal – impulsionou a legitimação do poder punitivo, o fortalecimento do Estado Penal e, conseqüentemente, a expansão da doutrina do *eficientismo penal*<sup>8</sup>. Este último é entendido como corrente teórica e de recorrente aplicação prática que, a dissenso dos ditos *minimalismos* e *abolicionismos* penais, busca dar a máxima operação ao controle punitivo, em uma busca desenfreada pela aplicação do Direito Penal, punindo-se cada vez mais. Todos esses fatores pareceram permanecer incólumes no Brasil.

Por pesquisa feita por Laura Frade (2007, p. 76) estima-se que, entre 2003 e 2007, das 646 propostas de alterações dos dispositivos penais apresentadas pelos parlamentares, apenas 20 pretendiam afrouxar algum tipo penal. Ainda, segundo Marcelo da Silveira Campos<sup>9</sup> (2014), no processo legiferante brasileiro dos períodos neoliberal e neodesenvolvimentista se destacam principalmente quatro tendências: a) expansão quantitativa pela criminalização de novas condutas; b) recrudescimento por no-

<sup>8</sup> Doutrina que carrega consigo o jargão Lei e Ordem e que proclama que “se o sistema não funciona, o que equivale a argumentar, se não combate eficientemente a criminalidade, é porque não é suficientemente repressivo” (ANDRADE, 2006, p. 178).

<sup>9</sup> O estudo trazido pelo autor no texto Crime e Congresso Nacional: uma análise [...] refere-se ao período de 1989 a 2006. Acontece que em atenção ao período de 2006 até o final dos mandatos petistas pôde notar-se que a tendência permaneceu a mesma.



vos dispositivos em relação aos revogados; c) desenvolvimento de políticas penais alternativas às penas privativas de liberdade como garantia de direitos aos apenados; d) promulgação de leis mistas que aumentam a criminalização ao mesmo tempo em que preveem políticas penais alternativas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais dos criminalizados.

A criminalização de novas condutas é resposta simbólica, mas ineficaz na gestão de conflitos sociais e evidencia o papel decisivo do Estado no primeiro passo de construção do que é legal e ilegal, do criminoso e não criminoso, do correto e do errado. De forma que o crime não é, e sim é definido. Como exemplo marcante desse processo, houve a promulgação da Lei Antiterrorismo no segundo mandato de Dilma. A lei além de ter tentado definir o que é terrorismo deu conta de listar novos tipos penais, como, por exemplo: “Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista” ou “Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito” (BRASIL, 2016, s.n.). Neste último ponto mora um das matérias mais questionáveis da legislação: a criminalização dos atos preparatórios<sup>10</sup> que, nesse contexto, reflete nitidamente mais um trágico excesso do *ius puniendi*. Um destaque ainda está na Lei nº 12.850/13 que, dentre outras questões, definiu e criminalizou as chamadas *organizações criminosas*, prevendo ainda agravantes e majorantes. Sem prejuízo, ressalta-se ainda que a Lei, que é um marco para o sistema de justiça criminal, aprofundou os meios investigativos e de obtenção de prova mais invasivos a partir da colaboração premiada e da infiltração, por exemplo.

Outras novas tipificações foram reconhecidas no período, tais como sequestro-relâmpago, extorsão mediante sequestro, falsificação de cartão, pedofilia na internet, receptação de animal, constituição de milícia privada, contrabando, invasão de dispositivo informático e fraudes em certames de interesse público, discriminação contra os portadores de HIV ou aids.

Como textos normativos de caráter mais punitivista, pode se destacar principalmente o recheamento da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990, que definiu precipuamente a prioridade dos governos federais até então no combate à criminalidade por meio de um sistema punitivista de emergência); as hipóteses de aumento de pena previstas no art. 226 do Código Penal (CP), bem como a do aumento de pena da lesão corporal quando em razão de violência doméstica (§9º do art. 129 do CP); e a promulgação da Lei nº 12.971/2014, que alterou diversos artigos do Código de Trânsito Brasileiro aumentando a responsabilização frente a sanções administrativas e crimes de trânsito.

Nessa esteira, uma grande mudança foi introduzida no sistema prisional em 2003 com a aprovação da Lei nº 10.792, que acrescentou na Lei de Execução Penal (LEP) o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e abriu a possibilidade da União “construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os

<sup>10</sup> Medida desproporcional, visto que não há de fato o início da execução de uma conduta típica e, portanto, não cabe ao Estado punir a partir de suposições ou de probabilidades de que um crime ocorrerá. Nem como tentativa se configura crime.

condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado” (BRASIL, 2003, s.n.). Ocorreu uma reinterpretação da finalidade “ressocializadora” da pena em busca de uma neutralização de presos de “altíssima periculosidade” e da efetivação de noções como incomunicabilidade, isolamento e imposição de dor e humilhações aos criminalizados e seus familiares.

De exemplos de políticas penais alternativas às penas privativas de liberdade se tem, por exemplo: a Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/1995), que informalizou e agilizou o processo penal para os crimes de menor potencial ofensivo e também previu institutos despenalizadores, apesar de aumentar a demanda por judicialização dos conflitos; a Lei nº 10.713/2003, que alterou a LEP para incluir o atestado de pena como direito do apenado; e a Lei nº 12.403/2011, incluindo medidas cautelares despenalizadoras no processo penal.

Para figurar o centro das chamadas leis mistas, destaca-se a aprovação da emblemática Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006). A Lei de Drogas prescreveu desde medidas para prevenção de uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas até normas de maior repressão à produção não autorizada e ao tráfico. Ela suscita também uma das discussões mais polêmicas sobre assunto, concernente à diferenciação do usuário e do traficante ao momento da abordagem policial, com consequências práticas decisivas nos índices de encarceramento no Brasil.

Campos (2014) não identifica correlação entre leis mais punitivas serem necessariamente de autoria de partidos ideologicamente de direita e centro direita e leis mais despenalizadoras e garantistas serem daqueles mais à esquerda. Não se imputa aos governos petistas a culpa exclusiva pela aprovação de legislações conservadoras, mas no balanço geral, evidenciada a tendência punitivista do sistema como um todo, se tem que os partidos de esquerda não foram capazes de romper com um estado penal de emergência, e ainda, em diversos momentos, foram protagonistas deste. Se persistiam legislações anteriores a 2003 de caráter punitivista, esses governos não foram capazes de modificar tal quadro e de se desvincularem dessa perspectiva, nem mesmo quando tiveram altíssimos índices de apoio no Congresso.

### 3. ANÁLISE DE DADOS DO PERÍODO

Em um cenário que aparentemente se privilegia uma postura punitivista de Estado em detrimento de uma mais consciente das contradições estruturais da criminalidade, faz-se necessário analisar os dados referentes ao período em questão para vislumbrar alguns reflexos da adoção de tais medidas nas estatísticas nacionais. Importante manter em vista, entretanto, as limitações impostas por dados na compreensão holística dos problemas públicos, principalmente num cenário de subnotificação que envolve a inspeção da criminalidade e do sistema de justiça criminal no Brasil. Começaremos por abordar os índices de violência, com destaque para a questão de homicídios, seguidos das taxas de encarceramento e do perfil da população alvo deste fenômeno.

#### 3.1. Índices de violência

Políticas criminais contemplam medidas de prevenção e de repressão à violência. Paradoxalmente, quando falamos em violência não nos referimos somente ao que dá causa às políticas, mas também aos meios escolhidos para combatê-la. As políticas criminais acabam configurando uma reação violenta à violência, resumida, por exemplo, nas ofensivas policiais nas zonas marginalizadas da sociedade. Este *modus operandi* das instituições policiais é paulatinamente naturalizado pela sociedade brasileira que, envolvida pelo medo e por certo revanchismo, apoia e aplaude execuções e outras formas de violência perpetradas pelo Estado. Logo, não é de se assombrar que a repressão e o apelo a medidas emergenciais sejam vistos como soluções para a violência no país.

Um índice extremamente relevante para a medição da violência diz respeito aos homicídios que são registrados no país. Este indicador pode vir a denunciar a insuficiência, e em alguns casos o descaso, das autoridades brasileiras em combater com políticas efetivas a violência e a de garantir a segurança e a integridade física de seus cidadãos. Devido a centralidade do tema, opta-se por explorar unicamente a questão dos homicídios no país no presente subitem, sem prejuízo do reconhecimento da importância de outros indicadores.

Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, foram registrados 59.080 homicídios no Brasil só em 2015, enquanto entre 2005 e 2007 houve uma média entre 48 mil e 50 mil (apud, LIMA *et al*, 2017, p. 7). Também em 2015, metade dos homicídios ocorreram em seletos 111 municípios (que abrigam 19,2% da população brasileira), e 10% dos municípios responderam por 76,5% do total de homicídios do país (LIMA *et al*, 2017). Isso indica a importância de se ter uma agenda de políticas de segurança pública integrada e nacional, ao mesmo tempo em que se assegure autonomia aos estados e municípios, a fim de que criem políticas que deem conta das especificidades regionais.

Também em 2015 o Brasil registrou 3.320 mortes decorrentes de intervenções policiais (LIMA *et al*, 2017), número que ultrapassa o de latrocínios, revelando um modelo de segurança pública baseado no uso da força e da violência, muitas vezes letal. Este padrão de comportamento institucional pode ser lido como uma velha estratégia de higienização social, tendo em vista a maioria das vítimas das execuções serem sujeitos marginalizados histórica e socialmente; os braços armados do Estado estão personalizados nos agentes de segurança, igualmente vítimas desse processo<sup>11</sup>. As polícias, sobretudo as militares, funcionam de fato como a comissão de frente da engenharia punitiva estatal.

Além do alarmante aumento do número de homicídios, chama a atenção que o perfil das vítimas continua o mesmo, tanto dentro quanto fora do ciclo do *lulismo*. No início da década de 1980 a faixa etária que mais era vítima de homicídios era em torno dos 25 anos; hoje a idade caiu para 21 (LIMA *et al*, 2017). A taxa de homicídio de jovens cresceu 89,9% nos anos 80; 20,3% nos anos 90; 2,5% entre 2000 e 2010; e 17,2% entre 2005 e 2015 (LIMA *et al*, 2017). Mais de 318 mil jovens foram assassinados entre 2005 e 2015 no Brasil (LIMA *et al*, 2017).

<sup>11</sup> Segundo dados do 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BUENO; LIMA, 2014, p. 6), em 2013 pelo menos 490 policiais foram mortos de forma violenta, sendo em 75,3% dos casos fora de serviço. Entre 2009 e 2013 somaram-se 1.770 mortes (BUENO; LIMA, 2014).

As vítimas de homicídio não só tem idade precisa, como também cor da pele. De cada 100 pessoas que sofrem homicídio no país, 71 são negras (LIMA et al, 2017). Segundo o estudo *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade*, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em todos os estados brasileiros, exceto Paraná, negros de mesma faixa etária que brancos entre 12 e 29 anos tinham mais riscos de serem vítimas de homicídios; em 2012, esse risco era em média 2,6 vezes maior (LIMA et al, 2017).

Quanto ao homicídio de mulheres, a taxa cresceu 7,5% entre 2005 e 2015, mas nos últimos anos é possível verificar uma diminuição de 2,8%, especificamente de 2010 a 2015. No homicídio de mulheres não negras, verificou-se uma redução de 7,4% entre 2005 e 2015, enquanto o de mulheres negras aumentou 22% durante o mesmo período - e atingiu uma taxa de 5,2 mortes para cada 100 mil mulheres negras, índice acima da média nacional (LIMA et al, 2017).

A partir desses dados, percebe-se que o Estado, no período de análise, fracassou em implementar um plano efetivo para redução da taxa de homicídios - índice importantíssimo para análise do fenômeno da violência.

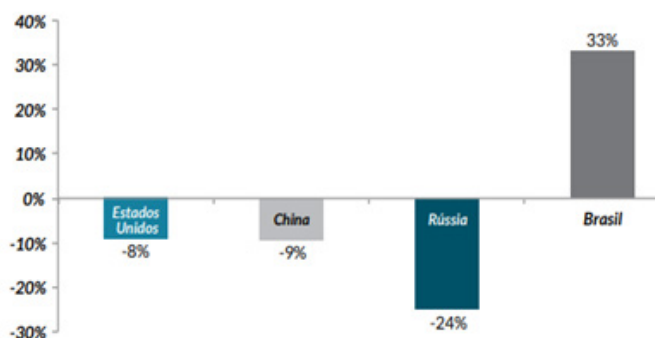
### 3.2. Taxa de encarceramento

Como resposta aos índices de violência no país, nota-se que a política aparentemente adotada pelo Estado é a do encarceramento em massa, o que passa tangencialmente pela aprovação da sociedade para sua implementação. A sociedade, ao passo que a violência e a sensação de insegurança aumentam, clama por medidas como diminuição da maioria penal, aumento da repressão policial e, como saída fim, o dito encarceramento em massa.

A prisão representa o espaço de isolamento entre a sociedade livre e o *criminoso*, e por isso ela é o lugar do Outro, de um outro invisível. Os muros protegem a sociedade de quem ela mesma produz, implantando o medo e o esquecimento como forma de controle social: a invisibilização desses sujeitos favorece a naturalização de tamanha injustiça. Este processo fica muito visível quando a prisão vira notícia: ao extrapolar suas fronteiras por meio de rebeliões, ela vira preocupação nacional e ao cabo de uma semana é novamente esquecida.

O Brasil até junho de 2016 registrou uma população prisional de 726.712 pessoas (SANTOS, 2017) e, conforme o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de junho de 2014 emplacou a quarta maior população carcerária do mundo (MOURA; RIBEIRO, 2014), perdendo apenas para Estados Unidos, China e Rússia, nesta ordem. Entre estes quatro países, o Brasil se distingue por ter a tendência inversa na variação da taxa de aprisionamento: de 2008 a junho de 2014 os outros três países diminuíram o ritmo de encarceramento, enquanto o Brasil acelerou (MOURA; RIBEIRO, 2014) (Figura 1). Segundo dados da plataforma online *World Prison Brief do Institute for Criminal Policy Research* (201-), hoje a nação brasileira carrega consigo o pesar de ocupar a terceira posição dos países com a maior população prisional do mundo.

Figura 1: Variação da taxa de aprisionamento entre 2008 e junho de 2014 nos 4 países com maior população prisional do mundo



Fonte: Infopen, junho/2014

De 2010 a junho de 2014 o crescimento da população prisional no Brasil foi de 161%, dez vezes maior que o crescimento do total da população brasileira (MOURA; RIBEIRO, 2014). Referente ao período entre 2000 e 2016, o país registrou um aumento de 157% na taxa de aprisionamento (SANTOS, 2017). A política de encarceramento em massa nunca foi abandonada. Durante os governos Dilma, foram registrados os mais altos índices de crescimento da população carcerária.

Historicamente, principalmente no emergir do capitalismo, as prisões eram usadas para o despejamento da mão de obra ociosa e para a criminalização da improdutividade. Os governos petistas, na contramão, propõem um desafio interpretativo a quem estuda tradicionalmente a matéria. Mesmo com a redução das taxas de desemprego no período 2003-2015, houve uma continuidade no crescimento da população carcerária, o que demonstra que uma análise simplória que vincula direta e restritamente a taxa de desemprego e desalento a de encarceramento pode recair em um determinismo reducionista, uma vez que precarização dos postos de trabalho e qualificação profissional são variáveis também importantes nessa balança.

### 3.3. Perfil dos encarcerados

E quem está preso? Sem surpresa nenhuma, são eles majoritariamente jovens, negros, moradores da periferia. Sabemos que não são só eles que cometem crimes e que o perfil do presidiário é fruto de uma seletividade já naturalizada pelo sistema penal e pela sociedade. O debate em torno das prisões extrapola o âmbito do Direito Penal, é sobre democracia. Como diria Wacquant, o sistema carcerário, que tem como modelo o norte-americano, atua como instrumento de governo da miséria na medida em que serve como depósito das frações indesejáveis ao sistema econômico neoliberal, "Pois à atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolene do outro" (2011, p. 88). Há uma grande massa da população que não serve ao sistema capitalista (não há de fato lugar para todos nele); parte dela é depositada nas prisões, marginalizada, invisibilizada e reiteradamente violentada.

Assim como nos homicídios, o sistema prisional também teve um perfil preferido: até 2016 55% de sua população era composta por jovens entre 18 e 29 anos, enquanto no país os jovens de mesma faixa etária representavam 18% do total (SANTOS, 2017).

Já em relação à cor da pele, 64% da população carcerária eram pessoas negras, e na população brasileira, segundo dados de 2015, a proporção era de 53% (SANTOS, 2017). Quanto à escolaridade, até 2016, 75% das pessoas em privação de liberdade não tinham acessado o ensino médio (SANTOS, 2017). Segundo Infopen de dezembro de 2014, 32% da população brasileira teria ensino médio completo, enquanto que a prisional apenas 9,54% (MOURA; RIBEIRO, 2014). Estes dados denunciam que educação, políticas públicas voltadas à juventude e consciência acerca do racismo institucionalizado são fatores indispensáveis à equação do fenômeno da violência.

Há de ser mencionado ainda que o encarceramento feminino foi fator relevante no período. Em junho de 2016, foram registradas 42.355 mulheres privadas de liberdade em todo o Brasil, apesar de só serem disponibilizadas oficialmente 27.029 vagas (SANTOS, 2018). Ainda, entre 2000 e 2016 a taxa de aprisionamento de mulheres aumentou em 525% no Brasil. Destaca-se, por fim, que 50% das mulheres privadas de liberdade tem entre 18 e 29 anos e que 62% de todas as encarceradas são mulheres negras (SANTOS, 2018)<sup>12</sup>.

Sem grandes esforços, nota-se que as penas privativas de liberdade não vêm representando uma solução ao problema da segurança pública. Lamentavelmente, na prática, vêm servindo como estratégia de manutenção de hierarquias sociais por meio da criminalização e da marginalização de uma população que tem cara, idade, gênero e classe.

#### 4. POLÍTICA CRIMINAL, ANTROPOLOGIA E CRIMINOLOGIA CRÍTICA

A contribuição da antropologia para a análise crítica das políticas criminais se dá pela capacidade de evidenciar outras formas de relação do povo com a ordem pública e de dar visibilidade aos olhares dos sujeitos sobre as políticas a eles destinadas. Numa sociedade estratificada e hierarquizada como a brasileira, impõe-se como enorme desafio a compreensão das diferentes experiências sociais em torno da violência. Como pensar então uma agenda de segurança pública realmente democrática nesse contexto?

Segurança e violência parecem ser conceitos antagônicos. De maneira simplificada, numa equação temos que para combater a violência é preciso aplicar “mais segurança”, consequência das políticas do Estado. Estes dois conceitos, de tão usados nos discursos, acabaram por tornar-se algo reificado; no entanto, são um tanto abstratos e fruto de percepções subjetivas das relações de conflito. Incompatibilidades e tensões em torno dos conceitos de segurança e violência são frequentes e podem sair à tona, por exemplo, com as representações possivelmente distintas do que seria violência para o morador de periferia e para o de zona privilegiada. Provavelmente o

<sup>12</sup> Adverte-se, contudo, que segundo o levantamento do Infopen (SANTOS, 2018), a informação sobre a raça, cor ou etnia só estava disponível para 29.584 mulheres, ou seja, para 72% da população prisional feminina.

primeiro atribuiria o conceito também à violência policial cotidiana, enquanto o segundo centraria sua resposta nos homicídios e roubos. Para este, há grande chance da solução para a experiência do conflito estar no enrijecimento das ações policiais, o que implica o aumento da experiência de violência para o primeiro sujeito – a repressão nas periferias e a disposição dos espaços de poder são sujeitas a esse ciclo.

As posições políticas e os embates discursivos entre todos os sujeitos envolvidos é produto para uma inquirição antropológica do fenômeno. Não é impossível atender às diferentes demandas em torno da segurança pública em uma só agenda política, ainda que represente um desafio. O que pareceria num primeiro olhar uma incompatibilidade entre as noções de segurança e violência para os diferentes segmentos sociais revela tradições implícitas que governam as agendas de segurança pública do país. O respeito aos direitos humanos, por um lado, e a eficiência policial por outro, por muito tempo foram entendidos como polos antagônicos (SOARES, 2003) – sendo o primeiro defendido por uma tradição progressista e o segundo, por uma linha mais conservadora. De fato, a polícia nunca será condição à proteção dos direitos humanos quando regida pelo arbítrio e despreparo de seus agentes, contudo o êxito da proposta só será possível pela conjugação do cumprimento do pacto constitucional pelos representantes políticos dos setores marginalizados com a subordinação das agências estatais a parâmetros legais razoáveis.

O que está como pano de fundo nessa questão do *livre arbítrio* dos agentes do Estado para administrar conflitos é uma contradição inerente a princípios paradoxais na sociedade e no Direito (LIMA, 2000). Como princípio básico em uma democracia liberal, a igualdade formal entre todas(os), no que diz respeito a direitos e deveres, é relativamente aceita e incentivada pela comunidade geral. Da junção da tradicional herança contratualista como ato fundacional que dá razão de ser ao Estado Ocidental com a manifestação do que Foucault entende por poder disciplinar<sup>13</sup> (2014) e a confiança subjetiva do povo nas instituições e nos seus processos deliberativos, resulta-se que todas(os) sujeitam-se às normas que regem a convivência social. Pretensamente universais, neutras e abstratas, por vezes, ganham ainda mais a legitimidade da sociedade. Pressupõe-se, portanto, nesse panorama, que a constante negociação de direitos e os consequentes conflitos de interesses são administrados pelos três Poderes (cada qual em sua devida competência) de forma a reconhecer por iguais os sujeitos envolvidos e a garantir ao sistema algum caráter democrático.

Do outro lado da moeda, temos o paradigma a que se funda a sociedade e que convive e ao mesmo tempo em que se contrapõe ao anterior: aquele de uma sociedade hierarquizada e desigual. Os conflitos causados pelos diversos interesses em jogo no convívio social denunciam assimetrias estruturais e o seletivo acesso às oportunidades e à qualidade de vida. Portanto, a igualdade formal na realidade é contraposta reiteradamente por esta desigualdade, que senão formal, é implícita e substancial (LIMA, 2000).

A sobreposição de um sistema pretensamente igualitário por um implicitamente hierárquico – fixo e imutável (LIMA, 2000) – gera anomalias sistemáticas nas ins-

<sup>13</sup> Poder no qual os indivíduos incorporam regras gerais da sociedade, tornando seus corpos dóceis e úteis à maquinaria social.

tuições de administração de conflitos. Sem estruturas explícitas que reconheçam a desigualdade subjacente à sociedade brasileira resta aos operadores da maquinaria estatal apropriarem-se das normas de maneira particularizada. Assim, os agentes de justiça punem indivíduos de forma diferenciada de acordo com conjunturas e contextos sociais. Lima coloca: “Surge daí o desprestígio da obediência literal à lei e a sua aplicação coletiva e universal – igualmente a todos – por parte de autoridades e da população, por esta prática se identificar com uma injustiça [...]” (2000, p. 12). Instaura-se, então, o que o autor denomina *autoridade interpretativa* – uma prática fluida e contextual. Para mediar tal paradoxo e manter a ordem, são adotadas medidas repressivas de controle – de um lado o aparato policial e de outro o sistema jurídico punitivo.

Num contexto de efetivação paliativa do que Baratta diz serem as “reformas possíveis” (2002), as demandas em torno da segurança pública e as diversas noções simbólicas que a envolvem podem não ser totalmente incompatíveis, se complementares e pensadas num sentido de superar a dicotomia entes estatais e direitos humanos. O desafio não se impõe apenas na submissão das polícias a leis democráticas, mas envolve todo o sistema voltado para a administração institucional de conflitos no país - formada por aquilo que Zaffaroni define como sendo as agências (*et al*, 2011, p. 43). Tais *agências* longe de serem um sistema articulado denunciam ser um conjunto de corporações com interesses próprios, não raras vezes, divergentes. Dessa forma, um sistema que deveria ter por objetivo administrar os conflitos e violências nacionais acaba na prática por se esforçar em extingui-los por uma lógica simplória e apenas punir por punir os sujeitos que neles estão envolvidos (LIMA, 2013).

O caráter assistemático, imediatista e repressivo da segurança pública revela que as *agências* têm sido regidas por noções hegemônicas de violência e segurança, que acabam por representar interesses escusos e que criminalizam por regra “atos mais grosseiros cometidos por pessoas sem acesso positivo à comunicação social” (ZAFFARONI *et al*, 2011, p. 46). Estas políticas deveriam operar de maneira a buscar qualquer fresta de um ideal igualitário entre os estratos sociais, e não persistir nesse emaranhado de interesses setoriais e corporativos das agências que aplicam segurança pública que, ao final, convergem apenas para reafirmar como e quem são os seletos sujeitos que sentem na pele o efeito desse sistema. Para isto, é imprescindível dar visibilidade e reconhecimento à diversidade de experiências sociais em torno dos conflitos e das políticas públicas implementadas.

O sistema punitivo no capitalismo é impulsionado por uma agenda de atuação dentro do paradigma penal de emergência<sup>14</sup> e de desmantelamento do Estado. Como doutrina que não pretende viabilizar a intervenção estatal na economia para a redução das desigualdades sociais, o capitalismo (principalmente em sua armada neo-liberal) expõe um *modus operandi* de apreensão de respostas imediatas e punitivas frente ao fenômeno da criminalidade, tanto para que se dê uma frágil e falsa solução aos conflitos sociais, quanto para reagir à opinião popular e à sensação de insegurança. A falta de comprometimento socioestrutural para com a análise do fenômeno,

<sup>14</sup> Paradigma aqui lido como uma aplicação da política criminal onde o Estado não se dedica a compreender e enfrentar as raízes e as nuances estruturais do fenômeno da criminalidade; ao contrário, responde a ele de forma simplista, imediatista e recorre desesperadamente a mais punição.



na prática, lida com essas desigualdades por meio da ameaça constante do encarceramento, da submissão a espaços de neutralização e do isolamento em massa de populações social e economicamente marginalizadas. Em contraposição ao Estado em sua acepção social, nesse modelo acabam sendo as forças econômicas determinantes ao uso e desuso do poder punitivo.

Além de negligenciar o papel social do Estado na ruptura do ciclo da desigualdade e da violência estrutural, o neoliberalismo acreditando na capacidade dos indivíduos de maximizarem seu bem-estar, não enfrenta a exclusão gerada pelo modelo social e econômico e aumenta o controle penal sobre seletas populações. Assim, apesar de iniciativas meritórias e de prioridades diversas aos neoliberais, os governos petistas não romperam vigorosamente com esta forma de resposta ao fenômeno da criminalidade, mesmo que denunciando a gravidade de tais medidas.

As limitações impostas pela governamentalidade, as pressões inegáveis do capitalismo mundial sobre o governo e a falta de comprometimento com a mudança estrutural do sistema continuaram a perpetrar, pelos governos petistas, a criminalização da pobreza e o que Baratta denomina como o setor qualificado do “exército industrial de reserva” (2002, p. 167). Domitila Villain Santos é muito feliz ao dizer:

No mundo globalizado neoliberal, a inclusão e a exclusão são produtos desse sistema. Enquanto os incluídos seriam aqueles indivíduos que - inseridos no mercado - consomem e produzem, os excluídos sobreviveriam de migalhas, visto que sua condição à margem do mercado, - isto é, não consumidor - os colocariam na condição de descartáveis. Os muros da prisão tornaram-se, assim, a barreira que separa a sociedade de seus excluídos (2015, p. 75).

Assim resta demonstrado, a partir dos resultados práticos e das altíssimas taxas de encarceramento, que a criminalização cumpriu e cumpre a função de controle da miséria e, aliada aos mecanismos de mercado que regulam o mundo do trabalho, marginaliza, exclui e estigmatiza determinados setores da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto denunciaram-se as contradições e os embaraços do objeto que nos propusemos esmiuçar. A conclusão desse trabalho converge no sentido de se reconhecer que os méritos sociais dos mandatos petistas em outras áreas não foram suficientes para fazer evoluir uma política criminal democrática e progressista que melhorasse o sistema criminal brasileiro.

A política criminal e, em especial, seus efeitos sobre o sistema prisional não estão entre os tópicos mais considerados nos estudos que se propuseram a avaliar as gestões comandadas pelo PT na Presidência da República (2003-2016). Diferente de outros temas bastante tratados (como a política econômica, as ações afirmativas ou as relações com o sistema financeiro), a política criminal não foi marcada por ambivalências ou inovações; ao contrário, manteve e aprofundou uma perspectiva excludente, cujo resultado principal é o aprisionamento sistemático. Apesar dos governos

petistas trazerem pontuais políticas de caráter anti-sistêmico como o Pronasci, o Susp, a política de desarmamento, o Brasil Mais Seguro, ao longo desse ciclo, por exemplo, o Brasil tornou-se um dos países com maior população prisional do mundo – e o único a manter taxas crescentes de encarceramento. Durante os governos do PT, o número de presos no país mais que dobrou. O que essa permanência pode nos dizer sobre o modo petista de governar?

As iniciativas do Legislativo, do Executivo e os dados e estatísticas produzidos durante o período analisado tratam de se admitir que houve a naturalização de um legado de violências. Pareceu a todo o momento de análise existir uma linha estatal contínua de atuação dos governos tucanos e petistas dentro do âmbito criminal, impedindo, na história brasileira até então vivida, qualquer período de superação da severa lógica punitivista. As últimas décadas, pelo contrário, agravaram ainda mais a política de aprisionamento em massa de um seletivo nicho social e a consequente criminalização da pobreza. Desde o período iniciado principalmente por FHC e aprofundado pelos governos petistas, coexistem no mesmo âmbito da legislação criminal iniciativas garantistas e repressivas, punitivas e emancipadoras.

A diminuição das desigualdades sociais e econômicas durante os governos do PT só foi possível dentro dos limites tolerados pelo capitalismo à *brasileira*, não abrangendo mudanças estruturais nesse campo que progredissem sensivelmente para uma sociedade ainda mais justa e igualitária.

A política criminal poderia ter sido diferente? Outro governo nas mesmas condições conseguiria se manter fiel a uma tradição política de esquerda? O que realmente faltou? As respostas a essas perguntas permanecem necessariamente em aberto: o processo histórico e político não pode ser assim facilmente refeito a *posteriori*. Reconhecer as deficiências e os sobrepesos do que vivemos e continuamos vivendo é relevante para que, esperamos num futuro próximo, ainda seja possível canalizar críticas e angústias em mudanças reais à sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Minimalismos, abolucionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão*. Seqüência, Florianópolis, v. 52, n. 27, p. 163-182, jul. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15205/13830>. Acesso em: 06 dez. 2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Giro à esquerda e política criminal no Brasil e na América do Sul: uma abordagem comparativa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: GT01, 2014. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt01-1/8819-giro-a-esquerda-e-politica-criminal-no-brasil-e-na-america-do-sul-uma-abordagem-comparativa/file>. Acesso em: 03 jun. 2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 15,

n. 1, p. 105-127, 27 abr. 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19940>. Acesso em: 02 jun. 2017.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à sociologia do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP [...]. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12681.htm). Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm). Acesso em: 03 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016*. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, [...]. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.792, de 01 de dezembro de 2003*. Altera a Lei no 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2003/L10.792.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.792.htm). Acesso em: 07 jun. 2017.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Coord.). *8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/8\\_anuario\\_2014\\_20150309.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf). Acesso em: 4 jul. 2017.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 1, n. 15, p. 315-347, set. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522014000300315&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300315&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 02 jun. 2017.

CIFALI, Ana Claudia. Política Criminal Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.1-15, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/20896>. Acesso em: 3 jun. 2017.

COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. *Blog da Juventude do Pt de Mauá*, Brasília, set. 2010. Disponível em: <https://jptmaua.files.wordpress.com/2011/01/programa-de-governo.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhe. 42ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRADE, Laura. *O QUE O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO PENSA SOBRE A CRIMINALIDADE*. Orientador: Pedro Demo. 2007. 271 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1450/1/Tese\\_Laura%20Frade.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1450/1/Tese_Laura%20Frade.pdf). Acesso em: 25 nov. 2017.

GOVERNO lança 'PAC' para a segurança pública. *Portal Uol*. São Paulo, 20 out. 2007. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/2007/08/20/ult23u507.jhtm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH (Reino Unido). University Of London. *World Prison Brief. 201-*. Disponível em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All). Acesso em: 10 mar. 2018.

LIMA, Adriana do Santos (Org.) et al. *Atlas da Violência*. Rio de Janeiro: Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. 69 p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf). Acesso em: 02 jun. 2017.

LIMA, Roberto Kant de. O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. In: Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas, julho. 2000. p. 9-24. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://cesec.sv.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Anais-Forum-CESec-Ipea.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

LIMA, Roberto Kant de. Antropologia, Direito e Segurança Pública: uma combinação heterodoxa. *Cuadernos de Antropología Social*, n° 37. p. 43-57. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n37/n37a04.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

MD. [201-], *Garantia da Lei e da Ordem*. Governo Federal. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 28 nov. 2019.

MELLO, Eduardo Granzotto. *A formação do subsistema penal federal no período dos governos Lula e Dilma (2003-2014)*. Orientadora: Vera Regina Pereira de Andrade. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p. 50-82. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172160>. Acesso em: 02 jun. 2017.

MJSP. [201-], *Brasil Mais Seguro*. Governo Federal. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-mais-seguro>. Acesso em: 06 jul. 2017.

MOURA, Tatiana Whately de; RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. *Levantamento Nacional DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS INFOPEN - JUNHO DE 2014*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

*Plano Nacional de Segurança Pública de 2000*. Brasília. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

*Programa de Governo de Dilma em 2014*. Brasília. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

*Programa de Governo de Lula em 2002*. Brasília. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa.shtml>. Acesso em: 02 jun. 2017.

*Programa de Governo de Lula em 2007*. Brasília. Disponível em: [http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf). Acesso em: 02 jun. 2017.

SÁ E SILVA, Fábio. "Nem isso, nem aquilo": Trajetória e Características da Política Nacional de Segurança Pública (2002-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, 412-433, Ago/Set 2012, p. 412-432. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128/125>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SANTOS, Domitila Villain. *As implicações da violência estrutural na política criminal brasileira no período neoliberal*. Orientador: Alexandre Morais da Rosa. 2015. 81 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/7507/browse?value=Santos,+Domitila+Villain&type=author>. Acesso em: 02 jun. 2017.

SANTOS, Thandara (Org.). *Levantamento Nacional DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS - Junho de 2016*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf). Acesso em: 6 mar. 2018.

SANTOS, Thandara. *Levantamento Nacional De Informações Penitenciárias - Infopen Mulheres, 2ª edição*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres\\_arte\\_07-03-18.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf). Acesso em: 29 nov. 2019.

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

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Org.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. As co-variadas políticas das mortes violentas. *Opinião Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 192-212, mar. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100008). Acesso em: 02 jun. 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública\*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 47, n. 17, p. 75-96, jan. 2003. Quadrimestral. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005). Acesso em: 03 jun. 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 56, n. 20, p. 91-106, jan. 2006. Quadrimestral. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008). Acesso em: 02 jun. 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 61, n. 21, p. 77-97, set. 2007. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268>. Acesso em: 02 jun. 2017

VITTO, Renato Campos Pinto de; SANTOS, Thandara (Coord.). *Levantamento Nacional DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS INFOPEN - DEZEMBRO DE 2014*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-dez14.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2017

WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WAISELFSZ, Julia Jacobo. *Mapa da Violência*. Brasília: Flacso Brasil, 2016. 71 p. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em: 02 jun. 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume*. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 33-79.