

6º Encontro da ABCP

29/07 a 01/08/2007, Unicamp, Campinas, SP

Área Temática: **Estado e Políticas Públicas**

Título do trabalho: **Exclusão social e punitividade na América Latina**

Autora: **Leticia Godinho de Souza**

Instituição: **DCP / UFMG**

Exclusão social e punitividade na América Latina: os casos do Brasil, Argentina e México

Resumo

A emergência de um novo regime econômico global marca o início de mudanças em diversos âmbitos do Estado política estatal, dentre eles o do controle social e da criminalidade. Nesse ínterim, a literatura vem apontando um abandono da política criminal tradicional, fundamentada na tradição liberal dos direitos humanos e orientada à ressocialização do infrator; e sua substituição por um regime penal mais rígido, gerencial, “vingativo” e dirigido a grupos sociais marginais, considerados “ofensores potenciais”. Essa nova tendência, identificada pela literatura nos países centrais, também pode ser observada na América Latina. Este trabalho pretende, pois, diagnosticar a passagem do regime do welfare penal para a chamada penalogia punitiva na região, atentando para suas peculiaridades, e para o fato de que o fenômeno contribui perigosamente para o reforço das desigualdades existentes.

1. Introdução

A década de 1970s marcou o início do fim da Era de Ouro do capitalismo e do Estado de Bem-Estar Social. A segura rede do *welfare state* foi substituída por um mundo de desemprego estrutural, precariedade econômica, corte sistemático das provisões de bem-estar e a crescente instabilidade da vida familiar e das relações interpessoais. Um mundo de segurança material e ontológica foi substituído pela precariedade e pela incerteza; por uma sociedade do risco, na qual “qualquer coisa pode acontecer” (Giddens, 1991; Beck, 1992).

Uma tal mudança foi impulsionada pelas forças do mercado, que transformaram sistematicamente tanto a esfera da produção quanto a do

consumo. Essa mudança do fordismo ao pós-fordismo envolve um desmantelamento do mundo do trabalho, em que o mercado de trabalho primário de emprego e carreiras profissionais “seguros” se afunilaram, e o mercado de trabalho secundário de contratos de trabalho de curto-prazo, flexibilidade e insegurança aumentou, assim como o crescimento de uma *underclass* de desempregados estruturais.

As mudanças no mercado dão origem à problematização da própria ordem. As regras são quebradas mais facilmente, mas também mais freqüentemente questionadas; a sociedade civil se torna mais segmentada e diferenciada, uma vez que a exclusão no mercado dá vazão a exclusões e divisões dentro da sociedade civil. Por seu turno, as respostas do Estado muitas vezes reforçam a exclusão da sociedade civil e do mercado, como é o caso das novas tendências referentes às políticas públicas de segurança.

No contexto anterior do Estado de Bem-Estar, prevalecia como pilar do sistema penal e de controle social uma política criminal inspirada nos princípios de humanidade, legalidade e utilidade, e incorporação social. Mais que um elemento técnico do sistema legislativo, a concepção política do Estado Social possuía função justificante e racionalizante do mesmo. A prevenção da criminalidade seria alcançada por meio de uma intervenção estatal geral, necessária e suficiente para reduzir a desigualdade e promover um ambiente social mais saudável. O tratamento correccional apropriado tornaria possível a posterior re-inserção de um infrator na sociedade, minimizando a propensão da reincidência e, desse modo, gradualmente reduzindo a ocorrência do desvio. A criminalidade foi caracterizada como o resultado de forças sociais operando sobre um indivíduo, cujo *déficit* de inclusão poderia eventualmente gerar o comportamento criminoso. Para lidar com esse desajuste estrutural, o aparato social estatal adotou políticas de combate à distribuição desigual das oportunidades e organizou uma rede de seguro social, de forma a minorar a exclusão econômica. Reengenharia social e tratamento correccional de infratores seriam capazes, portanto, de proporcionar um controle eficaz da criminalidade como fenômeno social.

No entanto, na modernidade tardia, foram operadas mudanças operadas no sistema criminal, segundo pressões por respostas e resultados mais rápidos e eficazes. Em sua nova tarefa de adotar um rígido controle da criminalidade,

as tecnologias de bem-estar, baseadas no “tratamento” e nas formas de re-inserção social, foram julgadas inapropriadas para solucionar o problema. A *underclass* foi considerada como uma primária e permanente fonte de risco, requerendo vigilância severa, sendo seu controle considerado apenas a realização de “um tipo de função de gerenciamento do lixo” (Feeley e Simon, 1992: 470).

Essas novas tendências de um controle penal mais rígido, gerencial, vingativo e dirigido a grupos sociais específicos, considerados “ofensores potenciais”, vem sendo amplamente tratada pela literatura criminológica dos países da Europa e Estados Unidos. Pode-se observar, não obstante, a difusão dessa tendência para regiões periféricas, como a América Latina, apesar de todas suas especificidades institucionais locais. No presente trabalho, pretende-se diagnosticar esse processo, da passagem de um regime de *welfare penal* para o de uma penologia punitiva, em alguns países da América Latina. Os casos escolhidos para a análise – Brasil, Argentina e México – justificam-se por sua reconhecida tradição como centros influentes em termos de produção criminológica; bem como por seu sistema federativo, o que faz com que as políticas de segurança nesses países se constituam “política de Estado” e emanem prioritariamente do âmbito federal.

2. Exclusão social e criminologia do Outro

Louïc Wacquant (2001) e Jock Young (2001) apontam a obra de Lawrence Mead como o impulsionador do processo de criminalização norte-americano que se inicia nos anos 1980 e se difunde posteriormente ao restante do mundo, acoplado à onda neo-conservadora e os programas neoliberais. Trata-se de um discurso conservador que dá origem a um novo fundamento legitimador da política social. Fundamentando-se a partir de um moralismo neovitoriano, Mead aponta o fracasso do sistema de proteção social americano em absorver a pobreza, questionando o caráter meritório dos programas sociais e diagnosticando um “excesso de permissividade”. Para ele, o Estado de Bem-Estar Social impulsionaria um estado de “dependência” que é produto de políticas sociais mal-concebidas, as quais dariam origem a conjuntos de

indivíduos não-desejosos de trabalhar ou irresponsáveis. Esse sistema, portanto, criaria os chamados “cidadãos clientes”, fomentando a ociosidade e a desorganização familiar. Segundo Young (2001), o discurso de Mead, centrado em torno do conceito de *underclass*, culpa as próprias vítimas da exclusão por sua marginalização e anomia. A situação de marginalização social seria fruto de sua própria irresponsabilidade, e as políticas públicas só serviriam para aumentar a ociosidade, a desestruturação familiar, o consumo de drogas e a criminalidade.

O argumento neoconservador questiona, nesse sentido, os argumentos estruturais ou sociológicos que apontam a exclusão econômica, cultural ou política¹ como fator determinante das questões sociais. Enquanto o último buscaria as causas do problema nos processos estruturais mais amplos, como o processo de desindustrialização, as transformações produtivas, sociais, urbanas ou os preconceitos raciais e sociais, o discurso conservador, ao contrário, sugere que o Estado não deve se preocupar com as causas da criminalidade das classes pobres. Indica como solução um Estado punitivo, no qual a *underclass* deve ser punidas com eficácia e intransigência. A máxima “tolerância zero” passa a ser o princípio policial que orienta as práticas criminológicas.

Os principais fundamentos do conceito de “tolerância zero”, criado por Dennis (2007), são enumerados por Young (2002):

1. diminuição da tolerância para com crimes e desvios;
2. uso de medidas punitivas drásticas para alcançar esse objetivo;
3. retorno a padrões passados de respeitabilidade, ordem e civilidade;
4. estabelecimento de uma relação de continuidade entre incivildades e crime, considerando pequenas infrações tão problemáticas à “qualidade de vida” como os crimes.

Na implementação dessa “nova penologia”, observa-se pois uma atenção crescente sobre determinadas categorias de pessoas e grupos, considerados “potencialmente perigosos”, ao invés de se concentrar sobre o indivíduo criminoso. A adoção de uma perspectiva orientada pelo *risco* torna-se a principal característica das atuais práticas de controle do crime e punição (Feeley e Simon, 1992). O foco do sistema penal se desloca da identificação

¹ Refiro-me às três dimensões da exclusão social apontadas por Nancy Fraser (2008).

das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores, consideradas inúteis na determinação de políticas públicas, para a identificação de situações e atitudes “propensas” a gerar um comportamento criminoso. Nesse sentido, o discurso dessa “nova penalogia” se concentra sobre a gerência “atuaria” de agregados ao invés da adjudicação de culpabilidade individual, base do direito penal clássico.

A avaliação de perfis de risco guia também o esquema de sentenciamento, e o encarceramento torna-se o modelo preferencial de punição, já que pressupostamente reduz o efeito do crime na sociedade, ao segregar de seu interior os desviantes. Nesse sentido, Feeley e Simon (*idem*) argumentam que essa nova penalogia não é transformativa, mas apenas gerencial: ela estabelece uma vasta rede de controle, desde a prisão, para os indivíduos “mais perigosos”, à vigilância e supervisão de infratores de baixo risco; as grandes expectativas do sistema passado – reinserção, tratamento, em suma, *inclusão* – são substituídas por protocolos formais internos de performance, sem referência a qualquer objetivo social concreto.

Por meio da neutralização social promovida pelo encarceramento, essas tecnologias, ao invés de influenciar os infratores ou potenciais infratores com vistas à sua reinserção social, procuram reduzir as oportunidades para que a infração ocorra ou aumentar as chances de um infrator ser pego. A redução da reincidência era uma grande preocupação no passado, porque indicava um fracasso nos objetivos do sistema (o insucesso das técnicas de reinserção social); em uma perspectiva contrária, agora essas taxas de reincidência funcionam como medida da efetividade do controle exercido pelos mecanismos de controle (reforço do encarceramento significa sucesso do aparato repressivo). Os indicadores de performance das instituições avaliam, assim, a eficiência do sistema, mais do que seu impacto na sociedade ou o alcance dos objetivos sociais (Fonseca, 2008).

A tabela abaixo resume as principais mudanças operadas no sistema de controle da criminalidade:

Tabela 1: Neoclassicismo e criminologia atuaria

	Neoclassicismo penal	Criminologia atuarial
Foco	Crime	Comportamento anti-social
Prova	Ocorrência concreta do crime	Risco
Objetivo	Eliminação	Limitação de perdas / minimização de danos
Suspeita	Individual	Categorial
Método	Dissuasão	Prevenção
Agência	Estado	Estado e mecanismos privados
Locus	Espaço público	Propriedade privada de massa
Solução	Reparação	Seguro
Sentença	Proporcionalidade	Periculosidade

Fonte: Young, 2002: 77.

No que se segue, aprofundaremos a análise do referido processo de mudança, explicitando seus principais mecanismos, segundo o que aponta a literatura dos países centrais. Ao mesmo tempo, tentar-se-á identificar a ocorrência dessas mudanças nos casos escolhidos para a análise, como meio de subsidiar a hipótese de uma tendência similar para a região.

3. **Populismo punitivo e endurecimento da lei**

Matthews (2005) defende que a “nova” punição não se dirige prioritariamente aos potenciais infratores, mas, ao invés, destina-se a enviar uma resposta para os cidadãos “fiéis à lei”. Segundo essa perspectiva de análise, mais do que a intimidação dos criminosos, a principal função da sanção criminal é a reafirmação dos valores sociais correntes. Ela se dirige, portanto, ao cidadão comum, de maneira a restabelecer sua confiança nas normas sociais e jurídicas, cuja eficácia é percebida como enfraquecida. A perspectiva instrumental de uma sanção passa a ser substituída pela preocupação com seu aspecto simbólico, o restabelecimento da confiança nas instituições, supostamente prejudicada pela ação desviante. Nesse sentido, de acordo com Pratt, as penas seriam, na verdade, orientadas simbolicamente, uma vez que a proteção da estrutura institucional se torna mais importante do que a proteção de direitos e liberdades individuais (Pratt, 2000).

Esses apontamentos tornam mais claro um aspecto apontado na literatura como característico das mudanças ocorridas no âmbito criminológico e nas práticas da punição. Trata-se do que Garland (*apud* Fonseca, 2008) chama de “populismo punitivo”: o fato de que a justiça criminal tem se tornado menos autônoma do que em sua configuração anterior, sofrendo a interferência de interesses “políticos” e das demandas da opinião pública. Assim, essas preocupações impõem-se sobre as questões criminológicas na definição das atuais políticas públicas, e pretensões populistas que resultam em vantagem eleitoral se sobressaem como determinantes das mesmas.

Assim, na América Latina, foram realizadas reformas no sentido de modificar os códigos penais de forma a reduzir as garantias constitucionais – que representariam, segundo seus defensores, “obstáculos” ao trabalho policial. Nos três casos, por exemplo, foram propostas reformas para baixar a idade de imputabilidade penal.

Na Argentina, percebe-se o início de uma tendência punitiva por parte do Estado em 1998, nas campanhas eleitorais para o governo nacional de Menem. Segundo Sozzo (2008), verifica-se uma “politização” da questão da insegurança urbana, uma necessidade de legitimação “a partir de baixo” das estratégias de controle da criminalidade, conjugada a uma marginalização dos intelectuais, sempre presentes até então no campo de arbitramento da questão criminal. A ascensão desse “populismo punitivo” se articula a partir de metáforas bélicas tais como “guerra contra o crime”, projetando uma militarização das estratégias de controle criminal, a despeito da perversa herança do regime ditatorial, e o renascimento da velha figura lombrosiana do “monstro criminoso”:

“A los asesinos que matan a nuestra gente, no hay que tenerles piedad, los quiero ver muertos. Voy a ser absolutamente duro contra el delito. Entre un ciudadano indefenso y un delincuente armado el que tiene que caer es el delincuente. No tengo dudas. Hay que optar entre la gente y los delincuentes” (Discurso de Carlos Ruckauf, candidato a gobernador da província de Buenos Aires pelo Partido Justicialista, in *La Nación*, 6/8/1999, *apud* Sozzo, 2008).

Desta forma, desde 1998 diversos porta-vozes governamentais começam a alentar discursivamente como forma de solucionar o problema da criminalidade a importação do modelo policial da “tolerância zero”; diversos

experts visitam o país e inclusive alguns dos mais proeminentes “teóricos” do conceito tornam-se assessores dos candidatos nas campanhas eleitorais. Várias outras propostas de endurecimento penal tiveram lugar, como a de re-introduzir a pena de morte (proposta feita pelo então candidato a presidente Eduardo Duhalde); propostas de aumento legal das penas para determinados tipos de delitos; a restrição de certos benefícios penitenciários que flexibilizavam a execução das penas privativas de liberdade, etc (Sozzo, 2008).

No que diz respeito às mudanças legislativas no Brasil, pode-se dizer que elas vêm sendo majoritariamente impulsionadas por campanhas articuladas pela mídia de massa. No começo dos anos 1990, a mídia foi assolada por uma ampla exibição de crimes violentos, em que cada episódio era seguido por uma forte comoção popular. Como resultado, o medo do crime violento instantaneamente aumentou no meio da sociedade, acarretando uma suscetibilidade política para reformar o tratamento da justiça criminal para certos tipos de crimes. Demandas por punições mais severas se espalharam e o governo forçado a implementar uma resposta rápida para combater essa situação de descontrole (Monteiro, 1991). Os políticos responderam a essas ansiedades e medos através do mecanismo mais simples de retórica política, a saber, a expressão de sentimentos punitivos.

A lei dos crimes hediondos (Lei 8.072/1990) foi, em conseqüência, sumariamente aprovada, mudando as disposições legais já disponíveis para determinadas ofensas. O objetivo do novo tratamento previsto na legislação foi o de fornecer uma estrutura muito mais dura para o combate desses crimes. Posteriormente, após episódicas demonstrações de preocupação pública, outras emendas aumentaram o rol de delitos sujeitos a essas regras mais restritas e severas (Fonseca, 2008).

Medidas duras em relação ao crime organizado também revelaram a adoção de um padrão autoritário de reação, em grande parte baseado em respostas meramente simbólicas. O acusado de alguns crimes, por exemplo, poderá estar sujeito à prisão durante seu julgamento, não tendo direito à liberdade provisória.

Recentemente, a Lei 10.792/2003 criou o regime disciplinar diferenciado (RDD), que tornou ainda mais rigorosas as condições nas quais alguns infratores cumprem sua sentença (Marcão, 2004; Busato, 2005).

Perplexamente, não são juízes, mas os funcionários de penitenciárias quem têm a faculdade de impor esse regime austero sempre que um prisioneiro for considerado um risco para o estabelecimento em que cumpre a pena ou para a sociedade como um todo.

No México, a reforma da constituição, em março de 1999, foi realizada a partir de forte campanha do Executivo no sentido de um contínuo aumento das penalidades, a partir do argumento da guerra contra o crime. A referida reforma veio no sentido contrário da reforma constitucional de janeiro de 1984, uma reforma democrática, confirmando a Lei Federal para a Prevenção e Sanção da Tortura de dezembro de 1991 e a reforma do artigo 20 da Constituição, de setembro de 1993, as quais proveram uma base para um processo criminal mais humanista no México. Dentre outras inovações, essas reformas inseriram a necessidade de fundamentar melhor os motivos da detenção de um indivíduo.

Como conseqüência dessa reforma, as detenções se tornaram mais difíceis. Face essa situação, entretanto, o Executivo e o Legislativo consideraram como melhor modo de combater o crime reduzir a “excessiva” responsabilidade de prova do Ministério Público durante o período de investigação anterior ao julgamento. Segundo o novo projeto de reforma, o MP somente deveria apresentar os elementos *objetivos* do crime. Estatísticas oferecidas pela Câmara dos Senadores para justificar as referidas reformas apontavam: de 23.282 pessoas detidas esperando por julgamento, que no México tem duração mínima de 4 meses, apenas 3,8% eram julgadas culpadas (1 a cada 23), segundo dados para o ano de 1996, para o Distrito Federal. Tal estatística foi considerada suficiente para questionar a performance do Ministério Público em seu trabalho de investigação crimes e detenção de possíveis suspeitos (Aranda, *sem data*).

A Reforma de 1999, que reverteu praticamente todas as conquistas anteriores, ainda eliminou do sistema penitenciário o fim da ressocialização, organizado em torno dos fundamentos do trabalho, auto-capacitação e educação. O Código Penal mexicano, de 1931, ainda vigente, postulava então que as sentenças de prisão teriam duração de 3 a 30 anos. Posteriormente, aumentou-se o limite máximo, em 1989, para 50 anos. Há hoje propostas no Legislativo para que se eleve a 60 anos.

Em 1994, já se havia efetuado uma reforma para mudança do Código Penal, mediante a qual tipificou-se como graves um grande conjunto de delitos e se elevou por conseguinte as penas. Além disso, diversos delitos ficaram isentos da possibilidade de outorga de benefícios anteriormente ao cumprimento total da penal, incrementando consideravelmente o tempo de permanência na prisão. É o caso dos delitos contra a saúde (crimes relacionados às drogas), para os quais não se admite qualquer redução da pena imposta pelos juízes. Na verdade, o sentenciamento por delitos contra a saúde inclui muito poucas sentenças por tráfico de drogas; a maior parte dos que cumprem pena de prisão não são, portanto, traficantes de maior envergadura, mas comerciantes de pequena escala ou provavelmente consumidores que foram detidos com quantidades que apenas superavam as toleradas para o consumo pessoal (Azaola e Bergman, 2003).

4. **Segurança “cidadã”?: os *neighbourhood watches* latinos**

Medidas alternativas que, não obstante, não escondem um viés punitivo, estiveram presentes no Plano Nacional de Prevenção do Delito, desenvolvido a partir da segunda metade da década de 1990 na Argentina; iniciativas construídas em torno do discurso da “prevenção integrada”, um misto de estratégias de “prevenção social” e “prevenção situacional-ambiental”, bem como “prevenção comunitária”, que fazia forte apelo à “participação cidadã”. Nesse mesmo sentido, o “Plano Alerta”, criado inicialmente por um grupo de vizinhos o Bairro Saavedra da cidade de Buenos Aires em 1997, que se conectavam via Internet com a polícia metropolitana, uma clara adaptação do modelo das *neighbourhood watches* americanas. Em São Paulo, igualmente, a Polícia Militar do Estado adotou a filosofia da polícia comunitária e paralelamente impulsionou a constituição de Conselhos de Segurança municipais e regionais.

A participação comunitária na prevenção delito tem ocupado um lugar central nas políticas públicas de segurança na América Latina, de acordo com Dammert (2003). As políticas de participação buscam agregar o apoio dos

cidadãos e incrementar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção da criminalidade. Trata-se, segundo a autora, de uma mudança do paradigma da segurança pública ao da segurança democrática ou segurança cidadã. Mas a despeito de algumas conquistas no sentido de que a consolidação da comunidade é de fato eficaz para a redução do delito (Dammert, *idem*), por outro lado, é preciso notar que tais práticas se baseiam fortemente na defesa do espaço comunitário frente aos “estranhos”. Nesse sentido, esse movimento produz uma cultura propícia à estigmatização do “outro”, do “delinquente”, do “estranho”.

A literatura liberal relaciona a parcial retirada do Estado das funções de controle social, principalmente do crime, a sua tentativa de reduzir a sobrecarga das agências de justiça criminal, que teria criado uma sensação perturbadora de insegurança e de controle social diminuído, percepção que se agrava ainda mais pelas campanhas da mídia de massa, que institucionalizou a experiência do crime e forneceu assim bases “simbólicas” para as pretensões punitivas.

O estudo de Garland (2000, 2001), entretanto, demonstra que, muito ao contrário de uma retirada do Estado, a modernidade tardia tem se caracterizado por uma maior mobilização dessa agência no que diz respeito ao controle social, principalmente da subclasse. Não somente penas mais severas foram mobilizadas em uma tentativa enérgica de manter intacta sua soberania e seu monopólio do controle social. Uma racionalidade mais punitiva com respeito à disciplina social se torna uma forma de reafirmar a soberania estatal, já que através da punição a vitalidade desse poder seria demonstrada e mantida, ao menos em seus aspectos simbólicos. Grupos potenciais de inimigos são invocados, mediante a técnica da chamada “criminologia do outro”, que demoniza setores da população considerados ameaçadores para a organização regular da vida quotidiana. A partir da redefinição das estruturas de bem-estar, dotadas de novos objetivos, prioridades e técnicas, um novo aparato cresce amplamente ao redor do Estado, conformando uma nova *estratégia de responsabilização* – passa-se a enfatizar o controle situacional e medidas preventivas no âmbito da sociedade civil, “promovendo um novo tipo de ação indireta, no qual as agências estatais ativam a ação de organizações e atores não-estatais” (Garland, 2001: 124).

A participação comunitária, ao estabelecer as prioridades nessas áreas, é profundamente orientada para a manutenção da ordem, o que significa atingir maior controle sobre as classes “potencialmente perigosas”. Assim, uma maior disponibilidade de recursos, instrumentos de segurança, tais como câmeras de vigilância públicas e maior efetivo policial, são empregados para manter uma atmosfera de ordem e tranqüilidade, livre das ameaças de um conjunto indesejado de possíveis desordeiros (Fonseca, 2008).

5. Passo atrás: o endurecimento das práticas policiais

Na América Latina, até o final da década de 1970, a polícia constituía-se a instituição que sofria os maiores índices de desconfiança por parte da população. Entretanto, embora elas estivessem encarregadas da repressão política durante o regime militar, o fim da ditadura parece ter diminuído muito o “medo da polícia” pelo menos nos mais altos segmentos da sociedade, o que permitiu crescentes canais de comunicação entre polícia e comunidade, como vimos no item anterior. Nos três casos estudados, a resposta governamental mais imediata às demandas populares na área de controle da criminalidade ocorreu certamente no âmbito policial. Incrementos são feitos de forma a aumentar o número de efetivos policiais, a dar maior poderes a ela, modificar os códigos para eliminar garantias que representem um “obstáculo” a seu trabalho e aumentar o orçamento geral da segurança.

Face às demandas da população, as instituições policiais colocaram como principal tema a carência de infra-estrutura e pessoal necessário para controlar a delinquência. Segundo Azaola e Bergman (2003), o gasto com infra-estrutura policial aumenta em praticamente todos os países da região. O gasto total da Polícia Federal argentina passou, por exemplo, de 488 milhões de dólares em 1993 para 734 milhões no ano 2000.

Nesse país, a retórica conservadora produziu discursos e ações dirigidas ao endurecimento das práticas policiais em um contexto assinalado por uma pretendida “democratização” das instituições policiais. Tais discursos e práticas se construíram explicitamente sobre um feixe de volta ao passado, do retorno a certas faculdades policiais as quais haviam sido restringidas ou anuladas nos

processos de reforma policial posteriores à redemocratização. Como exemplo, podemos citar o Código de Convivência Urbana decretado na cidade de Buenos Aires, em 1998, que autorizou a detenção de pessoas sem ordem judicial; a convocação do Exército Nacional para policiar as ruas de Buenos Aires, pelo governo Menem, em abril de 1999, significando um aumento da militarização da prática policial argentina, logo estendida à província de Buenos Aires e depois à de Santa Fé; a reforma, em agosto de 1999, da legislação policial, que anulou a obrigação dos policiais federais de se identificarem; a reforma do Código de Processo Penal da província de Buenos Aires em maio de 2000, que re-introduziu poderes policiais suprimidos, como a prisão de pessoas e veículos sem ordem judicial, a possibilidade de manter um preso incomunicável por 12 horas, entre outros; a reforma do Código de Processo Penal Federal em junho de 2001, outorgando à Polícia Federal a possibilidade de requerer de suspeitos declarações sumárias, de prender pessoas e objetos pessoais, e fazer buscas em lugares públicos sem ordem judicial, e a possibilidade de manter um preso incomunicável por 10 horas, entre outros (Sozzo, 2000, 2008).

6. **“Estado penitenciário”: engaiolar os inúteis e indesejáveis**

Wacquant, descrevendo as mudanças no sistema de justiça prisional norte-americano, afirma estarem as prisões americanas atuais encerradas não com criminosos perigosos e violentos, mas com indivíduos que cometeram crimes vulgares, por envolvimento com drogas, furto, roubo ou simples atentados à ordem pública; trata-se de indivíduos, em geral, oriundos das parcelas marginalizadas da classe trabalhadora e, sobretudo, negros. Em 1998, a quantidade de condenados por contenciosos “não-violentos” reclusos nas casas de detenção e nos estabelecimentos penais dos Estados Unidos havia ultrapassado a cifra do milhão. Nas prisões, seis penitenciários a cada dez são negros ou latinos; menos da metade estava empregado em tempo integral no momento da prisão; dois terços provinham de famílias dispendendo de uma renda inferior à metade da linha da pobreza (Wacquant, 2001: 80).

Também na América Latina, o principal sinal da mudança no sistema punitivo é dado pela taxa de encarceramento. O aumento desmesurado na população carcerária na região é devido, em geral, à tendência de resolver qualquer ofensa por meio da prisão preventiva; pelo processo penal moroso; pela resistência à aplicação de sanções alternativas; pela intensificação da legislação anti-drogas; pela adoção de sentenças mais altas; e pela corrupção e ineficiência no processamento dos casos.

A “guerra contra as drogas” (*war on drugs*) é considerada por Wacquant uma das causas mais importantes da explosão da população carcerária. As ações, para esses tipos de delito, explicam, junto com o abandono do ideal da reabilitação, a multiplicação dos dispositivos ultra-repressivos (generalização do regime das penas fixas e irredutíveis, elevação do limite de execução das sentenças pronunciadas, perpetuidade automática após o terceiro crime, punições mais rigorosas para os atentados à ordem pública) e, ao mesmo tempo, expressam o caráter fundamentalmente discriminatório das práticas policiais e judiciais implementadas no âmbito da política da “lei e ordem” (*law and order*) das duas últimas décadas (Wacquant, *idem*: 95).

Na América Latina, a histórica predominância de condenados ou acusados de crimes contra a propriedade é agora substituída pelos crimes relacionados às drogas. A detenção anterior ao julgamento é a norma na América Latina, e os “prisioneiros não-sentenciados” tornaram-se lugar comum no interior dos sistemas penitenciários. O encarceramento como resultado de julgamento constitui a exceção. Uma enorme proporção da população encarcerada é constituída por “ladrões de galinha”, que passam mais tempo na prisão aguardando julgamento do que o tempo estabelecido legalmente para sua ofensa, violando o princípio da presunção legal de inocência. O convívio entre presos aguardando julgamento e sentenciados distorcem a vida prisional, uma vez que não são obrigados a trabalhar ou estudar até que sejam considerados culpados.

No Brasil, 30% da população carcerária é oriunda de prisão preventiva, segundo o *Human Rights Behind Bars in Brazil* (Americas Watch, 1998). O uso de sentenças alternativas é de 1,5%, de acordo com o censo de 1995, muito baixo, quando comparado com números EUA e Europa. O aprisionamento em locais não-apropriados (cadeias e centros de detenção policiais) é a regra. No

Estado de Minas Gerais, por exemplo, de acordo com CPI Carcerária do Congresso (1997), o índice chega a 82%. Em São Paulo, onde está 40% da população carcerária brasileira, metade está instalada em local não apropriado.

Na Argentina, de acordo com o Ministério da Justiça, Segurança e Direitos Humanos da Nação, passou-se de 6177 pessoas encarceradas no serviço penitenciário federal em 1997 a 8963 em 2002, um aumento de 45% em apenas 6 anos. O aumento de sentenças condenatórias também sofreu relevante aumento: na província de Buenos Aires, por exemplo, de 4664 no ano de 1990, passou-se a 8271, um aumento de 77% em todo o decênio.

Na justiça penal argentina, a proporção de sentenças com relação ao total de acusados por um delito diminuiu de 9% em 1991 para 5% em 1997, levando a uma situação em que dois terços dos presos no país se encontravam encarcerados sem contar com uma sentença definitiva, uma das piores situações em toda a América Latina (Burzaco, 2001: 63).

Do total da população carcerária mexicana, 57% são presos sentenciados, enquanto que 43% são réus sem condenação, porcentagem que vem se mantendo mais ou menos constante ao longo da última década. Nesse aspecto, México se aparta da maioria dos países latino-americanos, que têm porcentagens mais elevadas de presos sem condenação (Azaola e Bergman, 2003).

Durante a última década, a população prisional aumentou em um ritmo sem precedente. Com efeito, em pouco mais de dez anos a população carcerária se duplicou, o que nunca antes havia ocorrido em um período tão curto (Tabela 2). De fato, o México conta hoje em dia com uma taxa de 175 presos por 100 mil habitantes, enquanto que, há dez anos, ela era de 104 por 100 mil.

Tabela 2: População carcerária no México, 1992 – 2003 (em milhares de pessoas)

ano	população	ano	população
1992	87,7	1998	124,7

1993	91,6	1999	135,3
1994	92,7	2000	155,1
1995	93,5	2001	165,6
1996	101,2	2002	176,4
1997	109,9	2003*	177,5

Fontes: Secretaría de Gobernación 1992-2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 – 2003. *Até abril de 2003.

As estatísticas judiciais mostram, além disso, que entre 1998 e 2000 se incrementou o número de sentenças condenatórias de três anos ou mais, enquanto diminuíram as de três anos ou menos (Azaola e Bergman, 2003).

A Tabela abaixo indica a porcentagem de internos sem sentença e a taxa de população excedente nas prisões, nos três casos analisados:

Tabela 3: população excedente e porcentagem de internos sem sentença

País	População excedente	Internos sem sentença
Argentina	140%	70%
Brasil	181%	45%
México	133%	43%

Fonte: Azaola e Bergman, 2003.

Igualmente, deve-se levar em conta que, nos três casos analisados, quem decide, por fim, sobre a permanência dos internos na prisão não são os juízes, mas o pessoal técnico dos centros penitenciários, que contam com amplos poderes para conceder ou negar os benefícios da liberdade antecipada. Isso contribui para que as penas efetivas não necessariamente guardem proporção com a gravidade do delito e que os benefícios sejam outorgados de maneira arbitrária.

7. Considerações finais

A punição contemporânea reúne neutralização e incapacitação, por meio do encarceramento em massa, e reafirmação de sentimentos públicos em um arcabouço gerencialista. Trata-se de um modelo que possui um duplo efeito: por um lado, os indivíduos que possuem o estereótipo dos perfis de alto risco são gerenciados através da sua exclusão do convívio social; por outro, o sistema penal dirige-se ao corpo social em uma perspectiva prioritariamente

simbólica, gerando consenso sobre o ajuste e necessidade das atuais medidas criminais. O alcance desmesurado dos castigos adquire um estatuto de normalidade em sua relação com as estruturas de poder que o sistema de justiça criminal reproduz.

Para o caso específico das tendências criminológicas na América Latina, a recente onda de punitividade que se verifica na região se dá a partir de uma ampla difusão das “novas” tecnologias americanas de controle da criminalidade. Entretanto, se em outras regiões, como na Europa, essas tendências se chocaram com as instituições do *welfare* penal existentes, provocando um quadro no mínimo ambíguo, aqui elas parecem encontrar terreno propício a sua disseminação. Não que sua implementação tenha ocorrido a partir de um amplo consenso, e venha se constituindo um processo sem disputas e contestações. O fato é que ela não poderia reverter um quadro já ambíguo. A nova penologia rarefez um movimento recente e pouco consolidado, imediatamente posterior ao movimento de redemocratização, por uma criminologia menos segregacionista e mais “democrática”, libertária e respeitosa de uma cultura de direitos humanos.

Racionalidade e coerência nunca foram as maiores “qualidades” da criminologia latino-americana. Desde a reforma modernizante do final do século XIX, que veio na esteira das reformas americana e européia, e que, teoricamente, impulsionaria a modernização, humanização e racionalização dos sistemas penais da região, herdados do período colonial, grandes contradições se revelam e continuam a caracterizar a trajetória histórica de ditas instituições de controle criminal. A inter-relação entre liberalismo e conservadorismo na configuração do pensamento criminológico latino-americano; a herança colonial ibérica, que permaneceu nos códigos do século XX; o princípio da igualdade de todos perante a lei, freqüentemente contradito por formas de representação de governo seletivas; a linguagem da cidadania e dos direitos individuais falada pelos intelectuais, e os princípios liberais incorporados na arquitetura dos novos sistemas penais, competindo com a realidade a todo tempo minada da democracia; os freqüentes episódios de aumento da repressão justo quando regimes liberais subiam ao poder; são alguns exemplos da manifesta contradição que caracterizam as instituições de controle e disciplina social nos países do continente.

Neutralização dos indesejáveis: voltamos às práticas higienistas, racistas, do início do século XIX. Uma criminologia explicitamente estigmatizante praticada pelos Estados da região. Olhando para trás, parece que não evoluímos muito. Ao contrário, passo atrás.

Por outro lado, a pressuposição de uma cidade dual, em que os indesejáveis são moralmente segregados da maioria e são separados fisicamente por barreiras é um mito. Os limites da cidade contemporânea são regularmente cruzados, a *underclass* existe e atua em ambos os lados. Os trabalhadores pobres mantêm os trabalhadores ricos; de fato, somente por meio da disponibilidade da “ajuda” barata das empregadas domésticas é que as mulheres da classe média podem se emancipar. Há inúmeros outros exemplos que demonstram que as famílias das classes média alta pressupõem o uso crescente de uma classe de trabalhadores encerrada em um padrão de vida consideravelmente mais baixo que seus empregadores.

Isso não quer dizer que não haja má-distribuição dos bens, que todos sejam reconhecidos em suas diferenças, ou que não haja desigualdades em termos de representação política. Jock Young (2002) chama a sociedade moderna tardia de “sociedade bulímica”, pois se trata de uma sociedade que compartilha a retórica liberal da liberdade, igualdade e fraternidade sistematicamente, enquanto que no mercado de trabalho, nas ruas e no contato cotidiano com o mundo externo pratica a exclusão.

O próprio discurso acerca da exclusão social em sua estrutura binária é ele próprio parte de dita tentativa de construir barreiras morais e distinções. Na realidade, era a cidade fordista da modernidade que possuía uma estrutura segregada, uma divisão do trabalho em áreas especializadas, uma Chicago de círculos concêntricos. O mundo globalizado não é um mundo de separação; mas de fronteiras borradas, de hibridismo, de pequenas diferenças, não grandes. O próprio declínio da comunidade física e o surgimento de sua contrapartida virtual expressam a impossibilidade da *underclass* existir separadamente. A própria intensidade das forças de exclusão é resultado das fronteiras que são regularmente cruzadas. Elas criam ressentimento, sem conseguir alcançar exclusividade. Os excluídos, ao cruzar as fronteiras com regularidade, física ou virtualmente, experimentam a injustiça e a desigualdade (Young, 2002: 477).

O conceito de privação relativa tenta explicar o fenômeno: a insatisfação surge quando migrantes ou grupos étnicos antes separados são assimilados ou é garantida cidadania às classes mais baixas, mas ao mesmo tempo ocorrem bloqueios de mobilidade social, acessos limitados a mercados de trabalho privilegiados, bem como preconceito e falta de reconhecimento público – em suma, uma meritocracia incompleta. Em contrapartida, uma “privação relativa ao contrário” também representa um sentimento difundido, o de que muitos “pegam carona nas nossas costas e nos impostos”. Uma tal resposta à violação dos princípios meritocráticos por meio das classes incluídas é, no mínimo, autoritária, e muitas vezes “vingativa”, visando não somente a responder à pressuposta “relutância ao trabalho”, mas também a ir além da punição – à humilhação e à demonização (Pratt, 2000).

Em suma, a redução do medo do crime e a crescente restauração da ordem têm sido buscadas, tanto nos países centrais, quanto na América Latina, ao custo da reificação da segregação. O ataque ao Estado de Bem-Estar, que relaciona crime e punitividade à falta de emprego estável, comunidade e família pressupõe que podemos nostalgicamente trazer de volta essas entidades da década de 1960 a partir de um puro ato de vontade política – entidades essas que nunca encontraram desenvolvimento e eficácia plenos na região. O discurso da cidade dual paradoxalmente alimenta esse processo regressivo. O que precisamos, assim, é de uma reconceitualização da inclusão, de forma a abraçar uma política que proporcione justiça social e diversidade.

Bibliografia

ADORNO, Sérgio. “Insegurança versus Direitos Humanos – entre a lei e a ordem”. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 11, nº 2, p. 129- 154, out. 1999.

AMERICAS WATCH. *Human Rights Behind Bars in Brazil*. New York: Américas Watch, 1998.

AZAOLA, Elena e BERGMAN, Marcelo. “El sistema penitenciario mexicano”. *Documento preparado para la reunión del proyecto Reforming the Administration of Justice in México*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, 2003.

ARANDA, Enrique Díaz. “Directions of Reform in Criminal Law: the Mexican Case”. *Mimeo*.

BECK, Ulrich. *Risk Society*, London: Sage, 1992.

BINDER, Alberto M. “La justicia penal en la transición a la democracia en America Latina”. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

BURZACO, Eugenio. *Rehenes de la Violencia*. Buenos Aires: Ed. Atlantida, 2001.

BUSATO, Paulo César. ‘Regime disciplinar diferenciado como produto de um Direito Penal de inimigo’. *Revista de Estudos Criminais*, 14, 137-145, 2005.

CAVALLARO, James Louis. “Prisons and Rehabilitation: current conditions and future prospects”. *Mimeo*.

DAMMERT, Lucía. *Participación comunitaria em prevención del delito en América Latina. De qué participación hablamos?* Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 2003.

DEL'OMO, Rosa. "Prisos and rehabilitation: current conditions and future projects". *Mimeo*.

DENNIS, N. *Zero-Tolerance: Policing in a Free Society*. London: Institute of Economic Affairs, 1997.

FEELEY, Malcom e SIMON, Jonathan. "The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications". *Criminology* 30, N. 4, 1992.

FONSECA, David S. "Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil". In: CANEDO e FONSECA (eds). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal*. Belo Horizonte, Ed. UFMG / Del Rey, 2008. no prelo.

GARLAND, David. 'The culture of high crime societies: some preconditions of recent 'Law and Order' policies'. *British Journal of Criminology*, 40 (3), 347-375, 2000.

_____. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GIDDENS, Anthony. *Modernity and Self-Identity*. Cambridge, Polity Press, 1991.

MATHEWS, Roger. "The myth of punitiveness". In: *Theoretical Criminology* 9(2): 175-201. London: Sage Publications, 2005.

MARCÃO, Renato Flávio. 'Progressão de regime prisional estando o preso sobre regime disciplinar diferenciado (RDD)'. *Revista Jurídica*, 326, 98-101, 2004.

MONTEIRO, Antônio Lopes. *Crimes hediondos: texto, comentários aspectos polêmicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO. "Criminalidade e justiça penal na América Latina". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 212-241.

SEIBEL, Erni J. "O declínio do *welfare state* e a emergência do estado prisional. Tempos de um novo puritanismo?" *Civitas*. Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005.

SOZZO, Máximo. "¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial". In: *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires*. Santiago: Centro de estudios para el desarrollo, 2000.

_____. "Transformações atuais de estratégias de controle do delito na Argentina. Notas para a construção de uma cartografia do presente". In: CANEDO e FONSECA (eds). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal*. Belo Horizonte, Ed. UFMG / Del Rey, 2008. no prelo.

YOUNG, Jock. "Identity, Community and Social Exclusion". In: MATTHEWS e PITTS (eds) *Crime, Disorder e Community Safety*, London, Routledge, 2001.

_____. *A Sociedade Excludente*. Rio de Janeiro; Revan, 2002.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.