

PÓS- NEO LIBERALISMO E PENALIDADE NA AMÉRICA DO SUL

Máximo Sozzo (organizador)

Ana Cláudia Cifali

Jorge Paladines

María Lucrecia Hernández

Martha Lía Grajales

Rodrigo Azevedo

CADENA

**PÓS-NEOLIBERALISMO
E PENALIDADE
NA AMÉRICA DO SUL**

PÓS-NEOLIBERALISMO E PENALIDADE NA AMÉRICA DO SUL

Máximo Sozzo (organizador)

Ana Cláudia Cifali

Jorge Paladines

María Lucrecia Hernández

Martha Lía Grajales

Rodrigo Azevedo

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Fátima Cleide

Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Revisão

Edilson Moura, Jorge Pereira e Angélica Ramacciotti

Editoração eletrônica e capa

Antonio Kehl

Foto de capa

Antonio Kehl

Tradução de artigos para este volume

Ana Cláudia Cifali

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P855 Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul / Ana Cláudia Cifali... [et al.] ; Máximo Sozzo (org.). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2017.
312 p. : il. ; 29 cm.

Inclui bibliografia e apêndice.

ISBN 978-85-5708-055-3

1. Pós-neoliberalismo - América do Sul. 2. Penalidade - América do Sul. 3. Segurança pública. 4. Política penal. 5. Democracia.

I. Cifali, Ana Claudia II. Sozzo, Máximo.

CDU 343.241:330.83(8)

CDD 345.8

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224 – Vila Mariana

CEP 04117-091 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910

editora@fpabramo.org.br

www.efpa.com.br

www.facebook.com/fundacao.perseuabramo

twitter.com/fpabramo

Sumário

Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução.....	7
<i>Máximo Sozzo</i>	
Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades.....	27
<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Ana Cláudia Cifali</i>	
Chavismo e política penal (1999-2014)	99
<i>Martha Lía Grajales e María Lucrecia Hernández</i>	
A “mano dura” da Revolução Cidadã. O giro punitivo da esquerda equatoriana (2007-2014).....	163
<i>Jorge Vicente Paladines</i>	
Pós-neoliberalismo e política penal na Argentina (2003-2014)	207
<i>Máximo Sozzo</i>	

Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução

*Máximo Sozzo*¹

Nas últimas décadas, verificou-se um crescimento extraordinário do encarceramento na América do Sul, com algumas variações nos contextos nacionais, mas todos no marco de uma mesma tendência. Há vinte anos, as taxas de encarceramento eram relativamente baixas na maioria dos países da região. Certamente não é uma tarefa fácil reconstruir os dados oficiais de tal período.² Em 1992, deixando de lado pequenos países do norte da América do Sul que possuíam menos de um milhão de habitantes, tais como Guiana, Guiana Francesa e Suriname, apenas três países contavam com 100 presos ou mais para cada 100 mil habitantes:

¹ Dados do autor

² Utilizamos, quando disponíveis, os dados oficiais que as diversas autoridades governamentais reportam ao International Center for Prison Studies para a elaboração do World Prison Brief. Entretanto, é preciso advertir que em alguns casos esses dados não coincidem com os que as próprias autoridades governamentais informaram em outras ocasiões para os mesmos anos, e que foram resgatados em outros trabalhos. Faremos menção especificamente a estas divergências em notas de rodapé. Isso acontece frequentemente na década de 1990. Quando essa fonte não esteve disponível, recorreremos a outras, tanto em nível regional como nacional, as quais serão indicadas especificamente.

Uruguai (100)³, Venezuela (133)⁴ e Chile (154)⁵. Em vários contextos, apresentavam-se taxas “escandinavas”, tais como a Argentina (62)⁶, Peru (69)⁷, Equador (75)⁸ e Brasil (74)⁹.

Certamente, como vem sendo destacada de forma recorrente, a taxa de encarceramento é um indicador incompleto para medir os níveis de punitividade, entendida em termos gerais como os níveis de dor ou sofrimento produzidos pelo sistema penal, porém, ao mesmo tempo, é um bom ponto de partida ao se referir à dimensão crucial de sua extensão. (SOZZO, 2011: p. 43-46; 2013: p. 216-219; capítulo neste livro). Em 1992, na Argentina ou no Peru, as condições de vida na prisão eram muito diferentes daquelas da Dinamarca ou da Finlândia. E as razões que explicam os níveis relativamente baixos de encarceramento desse momento e nessas regiões são provavelmente muito diferentes entre si. Em geral, devemos fazer nossas aproximações empíricas aos níveis de punitividade – tanto no plano da extensão como no da intensidade – mais complexos, empregando elementos tanto quantitativos como qualitativos. (PEASE, 1994; p. 117); (KOMMER, 2004: p. 9); (NELKEN, 2005: p. 220-221; 2010a: p. 36; 2010b: p. 332); (HYNDS, 2005: p. 48-50); (TONRY, 2007: p. 7-9); (BRODEUR, 2007: p. 61-63); (FROST, 2008: p. 280-283); (HAMILTON, 2014: p. 5-8). Utilizamos aqui esse indicador imperfeito, pois é o único que se encontra disponível e resulta em uma

³ Para esse ano, outras fontes referem-se à existência de uma taxa de 96 presos para cada 100 mil habitantes. (CARRANZA, 2012; p. 36); (DAMMERT & ZUÑIGA, 2008: p. 64).

⁴ Utilizamos aqui os dados de fonte oficial – Direção Nacional de Serviços Penitenciários – reportados por Hernández e Lia Grajales em seu capítulo do presente livro.

⁵ Em outras fontes, sempre citando informação oficial, imputa-se para esse ano uma taxa de 148 presos para cada 100 mil habitantes. (DAMMERT & ZUÑIGA, 2008: p. 64).

⁶ Nesse ano, a taxa de encarceramento – de acordo com o ICPS – era de 58/100.000 na Noruega, de 60/100 mil na Suécia, de 70/100 mil na Finlândia e de 70/100 mil na Dinamarca.

⁷ Em outras fontes, sempre citando informações oficiais, imputa-se para esse ano uma taxa de 148 presos para cada 100 mil habitantes. (CARRANZA, 2012: p. 36); (DAMMERT & ZUÑIGA, 2008: p. 64).

⁸ Utilizamos aqui dados oficiais – Direção Nacional de Reabilitação Social – reportados por Paladines em seu capítulo deste livro.

⁹ Utilizamos aqui os dados oficiais reportados por Carranza (2012: p. 36) e por Dammert e Zuñiga (2008: p. 64).

maneira de nos aproximarmos, ao menos inicialmente, deste fenômeno complexo.¹⁰ Em todo caso, é um indicador que revela um uso relativamente contido da prisão – como pena, mas também como medida cautelar – nesse momento, na região.

Mapa 1 – Taxas de encarceramento – América do Sul (1992)¹¹



¹⁰ Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer as dificuldades que as comparações relacionadas a esse indicador trazem consigo na região. Em primeiro lugar, as agências estatais que geram a informação costumam ser as mesmas encarregadas da gestão das instituições penais, e não costuma existir um mecanismo de monitoramento acerca de sua confiabilidade. Em segundo lugar, os critérios utilizados em cada país para definir a população penitenciária sobre a qual se calcula a taxa de encarceramento não são idênticos. Deste modo, em alguns casos, contabilizam-se as pessoas que estão gozando de benefícios penitenciários como as saídas temporárias e o regime semiaberto, e em outros casos, não – ou são incluídas algumas situações e outras não. Além disso, em alguns países da região existem muitas pessoas privadas de sua liberdade em sedes administrativas, não pelas agências penais ou penitenciárias, mas pelas forças policiais – mesmo quando se encontram na qualidade de réus ou condenados, como no Brasil ou na Argentina. Em alguns casos, essas dimensões são incluídas no cálculo oficial da taxa de encarceramento, e em outros casos, não. (DAMMERT *et al.*, 2010: p. 78-101).

¹¹ Os dados da Guiana Francesa são de 1998 (ICPS). Os dados do Paraguai são de 1997 (ICPS). Para esse mesmo ano, outros trabalhos reportam uma taxa de 70 presos por 100 mil habitantes

Este panorama mudou radicalmente em pouco mais de duas décadas. Atualmente (com dados referentes a 2013, 2014 e 2015), com exceção da Bolívia (134/100 mil), todos os países sul-americanos apresentam taxas de encarceramento superiores a 150 presos para cada 100 mil habitantes. Existem outros quatro países com menos de 200 presos para cada 100 mil habitantes: Argentina (152)¹², Paraguai (158), Equador (165)¹³, e Venezuela (172)¹⁴. Porém, todos os outros países da região superaram tal marco: Peru (236), Chile (240), Colômbia (244), Uruguai (282) e Brasil (300)¹⁵. Toda a América do Sul encontra-se agora muito longe dos níveis de encarceramento dos países escandinavos que, em grande medida, mantiveram-se nos mesmos níveis de vinte anos atrás.¹⁶

Como dizíamos, o percentual de crescimento do encarceramento na América do Sul nessas duas décadas foi extraordinário, mesmo que haja uma significativa variação entre os diferentes contextos nacionais. O maior crescimento da taxa de encarceramento foi verificado no Brasil, com 350% de aumento entre 1992 e 2014, seguido pelo Peru (242% entre 1992 e 2015), Colômbia (212% entre 1992 e 2015), Uruguai (182% entre 1992 e 2014), Argentina (145% entre 1992 e 2013) e Equador (123% entre 1992 e 2014). Ao partir de um nível elevado no início do período considerado, foi mais contido o crescimento do Chile (56% entre 1992 e 2015) e o da Venezuela (29% entre 1992 e 2014).

nesse país, citando também fontes oficiais. (DAMMERT & ZUÑIGA, 2008: p. 64); (CARRANZA, 2012: p. 36). Para 1992, outras fontes reportam dados oficiais diferentes na Colômbia: 92 presos para cada 100 mil habitantes (CARRANZA, 2012: p. 36) e 74 presos para cada 100 mil habitantes. (DAMMERT & ZUÑIGA, 2008: p. 64).

¹² Neste caso, incluímos a taxa oficial para esse ano produzida pelo Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação, que é apresentada por Sozzo em seu respectivo capítulo do presente livro.

¹³ Neste caso, incluímos a taxa a partir dos dados oficiais da Direção Nacional de Reabilitação Social, reportada por Paladines em seu capítulo do presente livro.

¹⁴ Neste caso, incluímos a taxa a partir dos dados oficiais da Direção Nacional de Serviços Penitenciários, reportada por Hernández e Grajales em seu respectivo capítulo.

¹⁵ Neste caso, incluímos a taxa a partir dos dados oficiais do Departamento Penitenciário Nacional, reportada por Azevedo e Cifali em seu respectivo capítulo.

¹⁶ A saber: Finlândia (55 para 2014), Suécia (57 para 2014), Dinamarca (67 para 2013) e Noruega (75 para 2014).

Mapa 2 – Taxas de encarceramento – América do Sul – último ano disponível (2013 a 2015)¹⁷



Também é relativamente baixo o crescimento no caso da Bolívia (72% entre 1992 e 2014). No caso do Paraguai, houve um importante crescimento em um período menor, 177% entre 1997 e 2014. Mesmo que essa tendência de crescimento também possa ser observada em outras regiões nesse período na América do Sul, seu nível foi extraordinário.¹⁸

¹⁷ A fonte desses dados é o ICPS, com exceção dos casos de Argentina, Brasil, Equador e Venezuela, mencionados anteriormente. São referentes a 2015 os dados de Chile, Colômbia, Peru e Guiana Francesa. São referentes a 2014 os dados dos seguintes países: Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai, Brasil, Venezuela e Suriname. São referentes a 2013 os dados de Argentina e Guiana.

¹⁸ Uma tendência similar é observável em boa parte dos países de língua inglesa. De acordo com o ICPS, entre 1992 e 2014 na Inglaterra e Gales, a taxa de encarceramento cresceu 65,5%; na Nova Zelândia, cresceu 60%; e na Austrália, 62%. Nos Estados Unidos, entre 1992 e 2012, cresceu 41%, enquanto no Canadá, entre 1991 e 2013, houve uma queda de 6%. Em todos esses países o percentual de crescimento é inferior ao de qualquer um dos países sul-americanos, com exceção da Venezuela – e no caso do Chile trata-se de um percentual semelhante a alguns deles.

Segundo a incipiente literatura da sociologia da penalidade na região, esse panorama punitivo na América do Sul está associado à ascensão do neoliberalismo como um projeto político transnacional desde os anos 1970, produzido em diferentes momentos nos distintos contextos nacionais, tanto no marco de regimes políticos autoritários como democráticos, com variações em sua força e seus efeitos. (ITURRALDE, 2010; 2012; 2014); (MULLER, 2011). Essa interpretação está baseada, fundamentalmente, na apropriação do argumento de Loïc Wacquant, construído para pensar o caso dos Estados Unidos, mas expandido por esse autor para compreender o presente penal da Europa – particularmente da França – através da identificação de um processo de importação de discursos e práticas penais gerados anteriormente naquele cenário ao redor da construção de uma “penalidade neoliberal”. (WACQUANT, 2000, 2005, 2010, 2013). Esse projeto político impulsionado através das fronteiras nacionais – conectadas “casual e funcionalmente” – por uma elite complexa, composta por atores distintos, promove uma tripla transformação do estado diante das mutações da economia capitalista (da transição do fordismo ao pós-fordismo) e dos altos níveis de insegurança social, que geram: a eliminação da intervenção estatal na economia (tanto no mundo da produção como no do consumo), a redução e a mutação da lógica de suas intervenções sociais (do *welfare* ao *workfare*) e a expansão e mutação da lógica de suas intervenções penais (da reabilitação à dissuasão e incapacitação). Esse processo complexo é pensado para os contextos da América do Sul como mais radical e extremo do que no Norte Global, por partir de um panorama social já fortemente fragmentado, caracterizado por altos níveis de pobreza, desemprego, desigualdade e delito comum, especialmente delitos violentos. (ITURRALDE, 2010: p. 330; 2012: p. 181). Essa ênfase também pode ser observada em um pequeno artigo escrito pelo próprio Wacquant sobre o Brasil em 2003, no qual diagnostica a emergência de uma “ditadura sobre os pobres” através da expansão do Estado Penal em tal contexto. (WACQUANT, 2003: p. 198); (ver também WACQUANT, 2008; MULLER, 2011: p. 3). Em geral, nessa interpretação, reconhece-se para os cenários sul-americanos o peso das dinâmicas de importação de discursos e práticas “made

in USA” (MULLER, 2011: p. 5), desde o modelo policial de “tolerância zero” ao modelo acusatório de processo penal, mas também se adverte sobre a presença de processos endógenos que se inscrevem em trajetórias históricas peculiares. (ITURRALDE, 2012: p. 172, 177, 181).

Não vamos discutir neste trabalho plausibilidade dessa ambiciosa explicação para pensar o panorama global do castigo legal na atualidade – para uma visão crítica, ver: (NELKEN, 2010a; 2010b); (VALVERDE, 2010); (NEWBURN, 2010); (O’MALLEY, 2012); (LACEY, 2013). Porém, em certo sentido mais limitado, no geral este livro propõe certo desafio acerca da possibilidade de sua aplicação em certos contextos da América do Sul que experimentaram fortes processos de mudança política nos últimos anos. E, por essa via, de forma mais geral, também interroga sobre a validade dessa tese.

Como se sabe, nos últimos anos, processos decisivos de mudança política emergiram em diversos contextos nacionais da América do Sul, ligados à ascensão de alianças e programas políticos construídos ao redor de vocabulários vinculados, mais ou menos estritamente, às tradições locais de esquerda, com distintos níveis de radicalidade e importantes diferenças entre si, também vinculadas à situação política precedente, peculiar em certa medida em cada cenário nacional. Porém, em todos os casos, a identidade de tais alianças e programas políticos foi construída em torno a um forte antagonismo com a precedente difusão do “neoliberalismo” na região. Nesse sentido, mínimo e limitado, é que essas mudanças políticas inauguraram um novo momento “pós-neoliberal”. Obviamente, o grau de tradução prática das promessas de ruptura com o momento neoliberal precedente variou extraordinariamente nas diferentes experiências e encontra-se aberto a todo um rol de avaliações alternativas no debate das ciências sociais contemporâneas sobre a região, em geral e ao redor de diversos temas particulares. Nessa direção, este livro e a indagação coletiva em qual se inscreve (no marco do Grupo de Trabalho 39 da CLACSO: “Pós-neoliberalismo e políticas de controle do delito na América do Sul”, que iniciou seus trabalhos em 2013) se apresenta como uma contribuição inicial a tal debate com relação, especificamente, ao campo penal.

Os processos de mudança política frequentemente reconhecidos como os mais radicais no marco dessa difusão “pós-neoliberal” foram os realizados na Venezuela, Bolívia e Equador. No primeiro caso, inicia-se em fevereiro de 1999 com a ascensão à presidência por Hugo Chavez, reeleito sucessivamente nos anos 2000, 2006 e 2012 e que continua na atualidade, após sua morte em março de 2013, sob a presidência de Nicolás Maduro, eleito nesse mesmo ano. No segundo caso, o processo tem início em janeiro de 2006 com a eleição à presidência de Evo Morales, reeleito sucessivamente nos anos 2010 e 2014. No terceiro caso, começou em março de 2007 com a assunção de Rafael Correa à presidência, reeleito em 2009 e 2013. Como fonte de retórica e prática política, o apelo comum a uma nova versão de socialismo é, provavelmente, uma das razões do frequente reconhecimento de sua radicalidade. Mas também porque representaram – com suas particularidades – um amplo grau de ruptura com padrões políticos de longa duração em cada contexto nacional, produzindo um forte efeito democratizante através da ativação da mobilização e da participação social – particularmente entre os setores desfavorecidos – gerando profundas transformações das estruturas estatais. Assim, não resulta em uma casualidade nesses três casos terem se desenvolvido processos constituintes dando lugar a novas Constituições, que produziram fortes modificações relacionadas às tradições jurídicas de cada um desses países. A forte intervenção estatal na economia, os processos de reestatização de diversas atividades produtivas e serviços públicos, as políticas de relações exteriores afastadas do Norte Global e a expansão das políticas sociais são algumas faces das inovações introduzidas no marco destes processos de mudança política que implicaram substância a uma identidade “pós-neoliberal”.

Se o mesmo pode ser dito de outras experiências políticas desenvolvidas na região a partir do início dos anos 2000, isso já é mais discutível. Refiro-me aos processos iniciados no Brasil a partir de janeiro de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência, que continuou a partir de sua reeleição em 2007 e, desde 2011, pela da presidenta Dilma Rousseff, reeleita, por sua vez, em 2014; na Argentina, a partir da assunção à Presidência por Néstor Kirchner em maio de 2003, seguido

da eleição consecutiva, em 2007 e 2011, de sua esposa Cristina Fernández de Kirchner como presidente da nação; e, por último, no Uruguai, a partir de março de 2005, com a conquista da Presidência por Tabaré Vázquez, continuado pelo presidente Mujica desde 2010 e com a nova eleição de Tabaré Vázquez em 2014. Nesses três contextos nacionais, existem mais sintomas de compromisso com o passado recente e remoto, e uma parcela maior de moderação nas propostas e nas mudanças em diversos terrenos, o que se traduziu, em alguns desses casos, na formação das próprias alianças governamentais, incluindo setores e partidos que estão muito longe de qualquer tipo de vinculação com uma tradição progressista. Isto adquiriu, talvez, seu nível mais marcante no Brasil, especialmente nos últimos anos dessa experiência política. Entretanto, não impediu o desenvolvimento de diversas iniciativas que pretendem representar um rosto pós-neoliberal, colocadas no centro da agenda política e pública, e sobre as quais se construiu uma parte importante da adesão dos eleitores e dos apoiadores destas experiências políticas. No exemplo da Argentina, o “kirchnerismo” – como aliança governamental complexa e que representa uma face pós-neoliberal da longa tradição peronista – desenvolveu diversas iniciativas construídas como antagônicas às formas de pensar e atuar neoliberais e neoconservadoras dominantes no passado recente nesse contexto nacional: o cancelamento da dívida externa com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e o rechaço ao seu papel de ditar e controlar as decisões da política econômica local, o alinhamento com os governos progressistas da região na rejeição da proposta de fazer parte do ALCA, projeto dos Estados Unidos; uma política neokeynesiana que reconstruiu diversos mecanismos de intervenção estatal na vida econômica; a expansão das políticas sociais, particularmente a criação da Atribuição Universal por Filho; a reconstrução de instâncias de negociação coletiva entre empregadores e sindicatos; a nacionalização de empresas do setor produtivo e de serviços públicos privatizados durante a onda de reformas neoliberais etc.

Em todo caso, parece ser muito difícil ainda pensar esses processos políticos como uma mera continuidade com relação ao momento

neoliberal na região. Entretanto, na forma de compreender o panorama punitivo na América do Sul da literatura sociológica edificada no apelo ao neoliberalismo como projeto transnacional que o inclui, seguindo os passos de Wacquant, parece que essa evidente dificuldade é descuidada. Iturralde reconhece o potencial impacto dessas mudanças políticas no campo penal como algo relevante e que deve ser estudado especificamente (2010: p. 311-312), porém, logo destaca, antecipando uma conclusão geral:

Aun cuando los nuevos gobiernos de izquierda de la región han intentado separarse de los discursos y políticas penales de sus predecesores de derecha, sus políticas y enfoques efectivamente adoptados son muy similares a aquellos de sus opositores políticos. Esto puede resultar, en parte, de una falta de ideas originales y confiables que surjan en estos gobiernos, pero también del temor de debilitar su posición política si aparecen como demasiado blandos con respecto al delito y por el temor de confrontar las fuerzas de seguridad estatales que son muy poderosas y muchos de cuyos miembros están aún muy apegados los métodos e ideas de los regímenes autoritarios.¹⁹ (2010: p. 323)

O convite contido nesta colocação é justamente o que este livro – e a indagação coletiva na qual se inscreve – pretende retomar e desenvolver, incluindo uma revisão dessa conclusão geral.

Em todos esses seis países, a taxa de encarceramento cresceu durante os diferentes períodos nos quais governaram tais alianças políticas “pós-neoliberais”, ainda que não no mesmo grau e partindo de níveis precedentes distintos.

¹⁹ Tradução: “Mesmo que os governos de esquerda da região tenham tentado se afastar dos discursos e políticas penais de seus antecessores da direita, as suas políticas e enfoques efetivamente adotados são muito similares àqueles de seus opositores políticos. Isso pode resultar, em parte, em uma ausência de ideias originais e confiáveis que possam surgir nesses governos, mas também o temor de debilitar sua posição política caso pareçam demasiado brandos com relação ao delito, e pelo temor de confrontar as forças de segurança estatais, que são muito poderosas e das quais muitos membros permanecem muito apegados a métodos e ideias provenientes dos regimes autoritários.”

Na Venezuela, entre 1998 – último ano antes do início do processo de mudança política – e 2014 – em um período de 16 anos – a taxa de encarceramento cresceu 65%.

No Brasil, entre 2002 e 2014, em um período mais breve do que no caso venezuelano, de 11 anos, a taxa de encarceramento cresceu 119%.

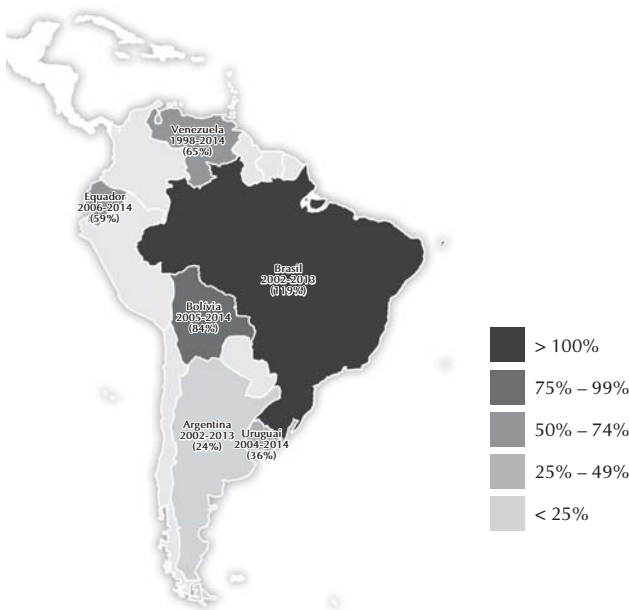
Na Argentina, entre 2002 e 2013, em um período similar ao caso brasileiro, a taxa de encarceramento cresceu 24%.

No Uruguai, entre 2004 e 2014, em uma década, a taxa de encarceramento cresceu 36%.

Na Bolívia, entre 2005 e 2014, em nove anos, a taxa de encarceramento cresceu 84%.

E no Equador, entre 2006 e 2014, em oito anos, a taxa de encarceramento cresceu 59%.

Mapa 3 – Percentual de crescimento da taxa de encarceramento em países que experimentaram mudanças políticas – América do Sul



Em quatro desses países, os processos de mudança política têm, atualmente, mais de uma década – Venezuela, Brasil, Argentina e Uruguai. No restante dos países, essas experiências políticas estão no caminho de completar uma década, já que no Equador e na Bolívia isso foi assegurado através das reeleições presidenciais de 2013 e 2014, respectivamente.

Em todo caso, superaram amplamente uma potencial caracterização como mutações conjunturais.

Em razão disso, este livro pretende realizar uma primeira contribuição à discussão da evolução da penalidade no marco desses processos de mudança política, reconhecendo seu valor e relevância. São abordados quatro desses seis casos nacionais mencionados (Venezuela, Equador, Brasil e Argentina), apesar disso, esperamos que este trabalho impulse a realização de análises semelhantes sobre os outros dois contextos (Bolívia e Uruguai). Para isso, cada autor trabalhou no desenvolvimento de uma análise em profundidade de cada caso nacional a partir de um desenho de investigação mínimo em comum, que envolve um elemento crucial, como a taxa de encarceramento aqui empregada, mas que multiplica as possíveis leituras das dinâmicas do campo penal em cada cenário, partindo do reconhecimento de seu enraizamento e peculiaridade. Consideramos que esta contribuição inicial logo poderá ser reforçada com explorações ulteriores.

Nos últimos anos, na literatura da sociologia do castigo, emergiram algumas narrativas que, a partir de distintas perspectivas, enfatizaram a dependência das transformações da política penal – incluindo os níveis de punitividade – a algumas mutações estruturais da vida social que, por sua vez, são compreendidas de distintas maneiras nas diferentes leituras, mas que costumam serem elevadas ao *status* de uma mudança epocal e, potencialmente – com maior ou menor nível de cautela – global. Talvez o exemplo mais reconhecido nessa direção tenha sido o trabalho de David Garland (2005); ver também: (1996; 1999; 2000; 2004; 2007). Porém, também existiram outros esforços significativos neste sentido – como o de Wacquant, ao qual fizemos referência anteriormente. Entretanto, muitas vezes, estas conexões são postuladas de maneira que, ao final, não respondem à pergunta sobre o “como” estas

diversas mutações estruturais efetivamente se conectam com as decisões e ações desenvolvidas no campo penal. (O'MALLEY, 2004: p. 185-187); (MATTHEWS, 2005: p. 183); (NEKEN, 2010: p. 41); (GOODMAN, PAGE & PHELPS, 2014: p. 4). Recentemente, o próprio Garland, em certa medida, reconheceu isso, argumentando que algumas das narrativas que tentam explicar as mudanças no campo penal – incluindo a sua própria – não abordaram adequadamente os “procesos específicos que ‘traducen’ las causas sociales en resultados penales, examinando como este proceso de transmisión opera en diferentes jurisdicciones”. Nesse contexto, defende que se deva passar da indagação sobre as “causas profundas” para a indagação das “causas próximas”, que são “causalmente determinantes”.²⁰ (2013: p. 483-484). Para além desta linguagem “causal”, esse pedido resulta substancialmente similar àquele que introduzimos quando nos referimos à pergunta sobre o “como” das conexões desenvolvidas nos marcos explicativos. Do meu ponto de vista, a política possui um papel medular na estruturação desse “como”. Trata-se do espaço da tradução, por excelência, do que ocorre nas relações sociais, econômicas e culturais no terreno da penalidade. (SAVELSBERG, 1999: p. 50); (GARLAND, 2004: p. 171); (O'MALLEY, 2004: p. 188).

Muito da recente literatura sociológica e criminológica vem sustentando a necessidade de elaborar uma exploração mais detalhada da relação entre política e penalidade para compreender as mutações das últimas décadas. Porém, claramente, tais apelos partem de maneiras distintas de conceber a política. Recentemente, houve uma série de apelos sobre a necessidade de considerarem certas dimensões institucionais da política – ou do que muitas vezes se denomina o “Estado” – para compreender a mudança penal, especialmente no marco de perspectivas comparativas desafiadoras. Por exemplo, nessa direção, destaca-se o trabalho pioneiro de Joachin Savelsberg (1994; 1999; 2002; 2004) a partir da comparação de casos dos Estados Unidos e da Alemanha, enfocando a importância dos mecanismos institucio-

²⁰ “procesos específicos que ‘traduzem’ as causas sociais em resultados penais, examinando como este processo de transmissão opera em diferentes jurisdicciones”.

nais de produção e difusão de conhecimento e de crenças, bem como de tomada de decisões políticas e jurídicas. Ou a recente exploração de Nicola Lacey (2008, 2010a; 2010b, 2011; 2012a; 2012b, 2012c) sobre o vínculo entre diversos tipos de economia política capitalista e diferentes políticas penais, construindo um modelo de “variáveis inter-relacionadas” em que são enfatizadas “dimensões institucionais”, relacionadas às características dos sistemas políticos (modelos eleitorais, tipos de burocracias profissionais) ou das estruturas constitucionais (distribuição dos poderes na tomada de decisões ou o modo de seleção e permanência de juízes e promotores). Esses trabalhos podem ser úteis, mas permanecem no terreno da definição de “fatores” que poderiam, em um sentido probabilístico, produzir resultados penais, ainda que nem sempre o façam, como demonstrado por alguns trabalhos desses mesmos autores quando “aprofundam” a exploração detalhada de certos casos nacionais, como o da Nova Zelândia analisado por Lacey (2008: p. 64; 2011: p. 236-239; 2012a: p. 276-277; 2012b: p. 216-227). Nesse sentido, seriam bons pontos de partida, mas nunca de chegada para o desenvolvimento da descrição e interpretação. Deixam, em certa medida, uma “caixa preta”, pois não dão conta dos “processos empíricos e da eleição dos atores”. (GARLAND, 2013: p. 492).

Este livro pretende ser uma contribuição para alentar o desenvolvimento de estudos sobre a relação entre política e penalidade, mas não em função de postular o peso de certas dimensões institucionais como condições que fazem possível determinadas mutações penais. Nos estudos que o compõe, a ênfase está colocada na exploração dos resultados (sempre, em certo ponto, relativamente contingentes e contestáveis) das constantes lutas materiais e simbólicas entre os atores que possuem distintos tipos e quantidades de força no campo da política em tempos e lugares determinados, especialmente em como certas alianças e programas governamentais aproximam-se da penalidade e quais continuidades e descontinuidades introduzem com relação a seu passado recente e remoto, no marco de alguns processos particulares de mudança política que possuem alguns elementos em comum e em

distintos cenários nacionais. Isso não quer dizer que esses sejam os únicos atores que cumprem um papel relevante nesses conflitos ao redor do poder de castigar, que determinam a quem, porque, quanto e como se deve inferir dor intencionalmente. (CHRISTIE, 1982). Como foi apontado, os próprios agentes do campo penal possuem um papel medular – juízes, promotores, policiais, diretores de estabelecimentos prisionais e agentes penitenciários etc. – que, com suas maneiras de pensar e atuar moldam, em grande medida, os resultados penais. (CAVADINO & DIGNAM, 2006a: p. 31, 46; 2011: p. 211); (NELKEN, 2010a: p. 64-66; 2010b: p. 332); (GOODMAN, PAGE & PHELPS, 2014: p. 10-12). Esses atores e suas estratégias aparecem com distintos graus de intensidade nos diferentes estudos incluídos neste livro, mas, sem dúvidas, existe uma série de explorações sobre esta dimensão e sobre os próprios casos nacionais durante esses períodos que devem ser desenvolvidos no futuro.

Esta obra busca, portanto, enfatizar o lugar crucial das lutas e conflitos políticos – em sentido amplo – que muitas vezes se perde no debate contemporâneo, na descrição e explicação de uma “grande transformação” que parece não depender das eleições e das ações de nenhum agente. (O’MALLEY, 2000: p. 162, 164; 2004: p. 185, 188); (BROWN, 2005: p. 42); (GOODMAN, PAGE & PHELPS, 2014: p. 12-14). Nessa direção, seguimos colocações realizadas também recentemente por numerosos autores contemporâneos da sociologia do castigo. (SCHEINGOLD, 1991); (BECKETT, 1997: p. 3-13; 2001: p. 912-914); (O’MALLEY, 1999; 2004); (SASSON, 2000: p. 249); (BECKETT & SASSON, 2001: p. 47-74); (SPARKS, 2003a: p. 32; 2003b: p. 149); (FEELEY, 2003: p. 117); (SIMO & FEELEY, 2003: p. 77, 104); (PAVARINI, 2006: p. 230-235); (GOTTSCALK, 2006); (SIMON, 2007); (CAVADINO & DIGNAM, 2011: p. 211); (GOODMAN, PAGE & PHELPS, 2014: p. 2, 4-6).

Evidentemente existe o perigo de cair em um extremo “voluntarista”. Como bem adverte David Garland:

Pero es posible sobrestimar el alcance de la acción política y exagerar el grado de elección que esta realísticamente disponible para los actores guber-

namentales o no gubernamentales tales elecciones están siempre condicionadas por estructuras institucionales, fuerzas sociales y valores culturales. (GARLAND, 2004: p. 181)^{21,22}

Entretanto, para além de reconhecer seus limites e restrições – que sempre são condicionamentos, mas nunca determinantes (GOODMAN, PAGE & PHELPS, 2014: p. 5) –, um enfoque mais “substancialmente político” (O’MALLEY, 1999: p. 189; SPARKS, 2001: p. 195) das mudanças penais implica, como Sparks e Loader já apontaram: “insistir en un método que ve al combate político como crucial en la determinación del control del delito más que un epifenómeno de los patrones fundamentales del cambio estructural”²³. (SPARKS & LOADER, 2004: p. 16). A delimitação detalhada da força das lutas e conflitos políticos não pode ser realizada de forma geral e abstrata. Deve ser, em todo caso, algo a explorar “enraizadamente” em determinados contextos históricos e culturais. Sobre o “enraizamento”, ver: (MELOSSI, 2000; 2001); (MELOSSI; SPARKS & SOZZO, 2011); (NELKEN, 2011).²⁴ E, sem dúvidas, é uma condição para a resistência e para a contestação. (O’MALLEY, 2000: p. 162); (SPARKS & LOADER, 2004: p. 16); (BROWN, 2005: p. 36). Este li-

²¹ Ou como Jock Young colocava de um modo mais geral e clássico – recordando as palavras de Marx em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*: “Como se dice, existimos en un mundo que no ha sido construido por nosotros; hacemos la historia no solo como nos place sino bajo circunstancias que no elegimos sino que enfrentamos y nos fueron transmitidas desde el pasado” (2004, 554). “Como se diz, existimos em um mundo que não foi construído por nós; fazemos a história não apenas como nos agrada, mas sob circunstâncias que não escolhemos, mas que enfrentamos e nos foram transmitidas do passado”

²² “Mas é possível sobrestimar o alcance da ação política e exagerar o grau de escolha que realmente está disponível para os atores governamentais ou não governamentais... tais escolhas estão sempre condicionadas por estruturas institucionais, forças sociais e valores culturais.”

²³ “insistir em um método que vê o embate político como crucial na determinação do controle do delito mais do que um epifenômeno dos padrões fundamentais da mudança estrutural”.

²⁴ Diante de um estilo de literatura contemporânea que não dá importância ao “lugar” de suas descrições e explicações do que acontece no campo penal, isso implica comprometer-se no desenvolvimento de explorações “mais detalhadas e específicas, empiricamente baseadas” das “transformações e continuidades” “em jurisdições particulares nas décadas recentes”. (BROWN, 2005: p. 28). Ver, na mesma direção, (SPARKS, 2001); (SPARKS & LOADER, 2004); (O’MALLEY, 2004b); (SPARKS & NEWBURN, 2004); (NEWBURN & JONES, 2005: p. 73-75).

vro foi concebido com o objetivo de ser uma contribuição inicial, nesse sentido, dentro do contexto da América do Sul. Esperamos haver nos aproximado de sua realização.

Referências

- BECKETT, Katherine. *Making crime pay*. New York: Oxford University Press, 1997.
- _____. Crime and control in the culture of late modernity. Review essay. *Law and Society Review*, 35, 4, 899-929, 2001.
- _____; SASSON, Theodore. *The politics of injustice. Crime and punishment in America*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2001
- BRODEUR, Jean Paul. Comparative penology in perspective. In: TONRY, Michael (Ed.). *Crime, punishment and politics in comparative perspective. Crime and Justice*, v. 36, The University of Chicago Press, Chicago, 2007.
- BROWN, David. Continuity, rupture of just more of the “volatile and contradictory? Glimpses of the New South Wales penal practices behind and through the discursive. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- CARRANZA, Elias. Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. *Anuario De Derechos Humanos*, 31-66, 2012.
- CAVADINO, Michael; DIGNAM, James. *Penal Systems. A comparative approach*. London: Sage, 2006.
- _____. Penal comparisons: puzzling relations. In: CRAWFORD, Adam (Ed.). *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- CHRISTIE, Nils. *Limits to pain*. London: Sage, 1982.
- DAMMERT, Lucía; ZUÑIGA, Liza. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO Chile y Organización de Estados Americanos, 2008.
- _____; SALAZAR, Felipe. *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO Chile, 2009.
- _____; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristobal; GONZÁLEZ, Pablo. *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO Chile y BID, 2010.
- FEELEY, Malcolm. Crime, social order and the rise of neoconservative social politics. *Theoretical Criminology*, 7, 111-130, 2003.
- FROST, Natasha. The mismeasure of punishment: alternative measures of punitiveness and their (substantial) consequences. *Punishment and Society*, v. 10, 3, 277-300, 2008.
- GARLAND, David. The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies. *British Journal of Sociology*, v. 36, 4, 445-471, 1996.
- _____. The commonplace and the catastrophic. Interpretations of crime in late modernity. *Theoretical Criminology*, v. 3, 3, 353-364, 1999.
- _____. The culture of high crime societies: some preconditions of recent “law and order” policies. *British Journal of Criminology*, v. 40, 3, 347-375, 2000.

- _____. Beyond the culture of control. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 7, 2, 160-189, 2004.
- _____. *La cultura del control. Delito y orden social en la modernidad tardía*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- _____. High crime societies and cultures of control. *Kriminologisches Journal*, n. 39, 231-249, 2007.
- _____. Penalty and the penal state. *Criminology*, v. 51, 3, 475-515, 2013.
- GOODMAN, Philip; PAGE, Joshua; PHELPS, Michelle. The long struggle: an agonistic perspective on penal development. *Theoretical Criminology*, 1-21, 2014.
- GOTTSHALK, Marie. *The prison and the gallows. The politics of mass incarceration in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- HAMILTON, Claire. *Reconceptualising penalty. A comparative perspective on punitiveness in Ireland, Scotland and New Zealand*. Farnham: Ashgate, 2014.
- HYNDS, Lyn. Crime control in Western countries, 1970 to 2000. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.): *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- ITURRALDE, Manuel. Democracies without citizenship: crime and punishment in Latin America. *New Criminal Law Review*, v. 13, 2, 309-322, 2010.
- _____. O governo neoliberal de la insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças com o Norte Global. In: MALAGUTI, Vera (Ed.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revam, 2012.
- _____. La revolución desde arriba. La sociología política del estado penal neoliberal y su relevancia para América Latina. Paper presentado en LASA, Chicago, 2014.
- KOMMER, Max. Punitiveness in Europe revisited. *Criminology in Europe*, v. 3, 1, 8-12, 2004.
- LACEY, Nicola. *The prisoners' dilemma, Political economy and punishment in contemporary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- _____. Differentiating among Penal States. *British Journal of Sociology*, v. 61, 4, 778-794, 2010a.
- _____. American Imprisonment in Comparative Perspective. *Daedalus*, v. 139, 3, 102-114, 2010b.
- _____. Why Globalisation Doesn't Spell Convergence: Models of Institutional Variation and the Comparative Political Economy of Punishment. In: CRAWFORD, Adam (Ed.). *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- _____. Punishment, (Neo)Liberalism and Social Democracy. In: SPARKS, Richard; SIMON, Jonathan (Edits): *The Sage Handbook of Punishment and Society*. London: Sage, 2012a.
- _____. Political Systems and Criminal Justice: The Prisoners' Dilemma After the Coalition. *Current Legal Problems*, v. 65, 1, 203-239, 2012b.
- MATTHEWS, Roger. The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*, 9, 175-201, 2005.
- MELOSSI, Dario. Translating social control: reflections on the comparison of italian and north-american cultures concerning crime control. KARSTEDT, S.; BUSSMAN, K. D. (Edits). *Social Dynamics of Crime and Control*. Oxford: Hart, 2000.
- _____. The cultural embeddedness of social control: Reflections on the comparison of italian and north-american cultures concerning punishment. *Theoretical Criminology*, 4, 403-424, 2001.

- _____; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard. Introduction. Criminal Questions: Cultural Embeddedness and Diffusion. In: MELOSSI, Dario; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard (Eds.). *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*. Oxford: Hart, 2011.
- MULLER, Michael-Markus. The rise of the penal state in Latin America. *Contemporary Justice Review*, 1-20, 2011.
- NELKEN, David. When a society is non-punitive? The Italian case. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- _____. Denouncing the penal state. *Criminal Justice and Criminology*, v. 10, 4, 329-338, 2010a.
- _____. *Comparative criminal justice*. London: Sage, 2010b.
- _____. The embeddedness of punishment. In: MELOSSI, Dario; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard (Eds.). *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*, Hart, Oxford, 2011
- NEWBURN, Tim. Diffusion, differentiation and resistance in comparative penalty. *Criminal Justice and Criminology*, v. 10, 4, 331-340, 2010.
- _____; SPARKS, Richard. Criminal Justice and political cultures. In: NEWBURN, Tim; SPARKS, Richard (Eds.). *Criminal justice and political cultures*. Devon: Willian, 2004.
- _____; JONES, Trevor. Symbolic politics and penal populism. *Crime, Media, Culture*, 1, 72-87, 2005.
- O'MALLEY, Pat. Volatile and Contradictory Punishment. *Theoretical Criminology*. v. 3, 2. 175-196, 1999.
- _____. Risk Societies and the Government of Crime. In: BROWN, Mark; PRATT, John (Eds.). *Dangerous Offenders. Punishment and Social Order*. London: Routledge, 2000.
- _____. Penal policies and contemporary politics. In: SUMNER, Colin. *The Blackwell Companion to Criminology*. Oxford: Blackwell, 2004.
- _____. Prisons, neoliberalism and neoliberal states. Reading Loic Wacquant and Prisons and Poverty. Inédito, 2012.
- PAVARINI, Massimo. *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.
- PEASE, Ken. Cross national imprisonment rates. Limitations of method and possible conclusions. *British Journal of Criminology*, 34, 116-130, 1994.
- SASSON, Theodore. William Horton's Long Shadow. "Punitiveness" and "managerialism" in the penal politics of Massachusetts, 1988-1999. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard (Eds.). *Crime, Risk and Insecurity*. London-New York: Routledge, 2000.
- SAVELSBERG, Joachim. Knowledge, domination and criminal punishment. *American Journal of Sociology*, v. 99, 4, 911-943, 1994.
- _____. Knowledge, domination and criminal punishment revisited. Incorporating state socialism. *Punishment and Society*. 1, 45-70, 1999.
- _____. Cultures of Control in contemporary societies. *Law and Social Inquiry*. v. 27, 3, 685-710, 2002.
- _____. Historical contingencies and institutional conditions of criminal punishment. *Law and Social Inquiry*, v. 29, 2, 373-401, 2004.

- SHEINGOLD, Stuart. *The politics of street crime: criminal process and cultural obsession*. Philadelphia: Temple University Press, 1991.
- SIMON, Jonathan. *Governing through crime*. New York: Oxford University Press, 2007.
- _____; FEELEY, Malcolm. The forms and limits of the new penology. In: COHEN, Stan; BLOOMBERG, Thoms (Eds.). *Punishment and social control*. New York: Aldine de Gruyer, 2003.
- SOZZO, Máximo. *Transition to democracy and penal policy. The case of Argentina*. Straus Working Paper 03/11, School of Law, New York University, 2011.
- _____. Transición a la democracia, política y castigo legal en Argentina. In: AMARAL MACHADO, Bruno (Ed.). *Justiça criminal e democracia*. São Paulo: Marcial Pons, 2013.
- SPARKS, Richard. Bringin` it all back home: populism, media coverage and the dynamics of locality and globality in the politics of crime control”. In: SULLIVAN, Robert; STENSON, Kevin (Edits). *Crime, risk and justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Devon: Willian, 2001.
- _____. State punishment in advanced capitalist countries. In: COHEN, Stanley; BLOOMBERG, Thomas (Eds.). *Punishment and social control*. New York: Aldine de Gruyer, 2003a.
- _____. States of insecurity: punishment, populism and contemporary political culture. In: MCCONVILLE, Sean (Ed.): *The use of punishment*. Devon: Willian Publishing, 2003b.
- _____; LOADER, Ian. For an historical sociology of crime control policy in England and Wales. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 7, 2, 5-32, 2004.
- TONRY, Michael. Determinants of penal policy. In: TONRY, Michael (Ed.). *Crime, punishment and politics in comparative perspective*. Crime and Justice, v. 36. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- VALVERDE, Mariana. Comments on Loïc Wacquant “Theoretical Coda” to *Punishing the poor*. *Theoretical Criminology*, v. 14, 1, 117-120, 2010.
- WACQUANT, Loic. *Las prisiones de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2000.
- _____. Towards a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil. *Punishment and Society*, v. 5, 2, 197-205, 2003.
- _____. The great penal leap backward. Incarceration in America from Nixon to Clinton. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- _____. The militarization of urban marginality. Lessons from brazilian metropolis. *International Political Sociology*, v. 1, 2, 56-74, 2008.
- _____. *Castigar los pobres*. Barcelona: Gedisa, 2010.
- _____. Crafting the neoliberal state: workfare, prisonfare and social insecurity. In: SCOTT, David (Ed.). *Why Prison?* Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- YOUNG, Jock. Crime and the dialectics of inclusion/exclusion. Some comments on Yar and Penna. *British Journal of Criminology*, 550-561, 2004.

Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*¹

*Ana Cláudia Cifali*²

A resposta ao delito no contexto pós-neoliberal

Desde o início da década de 1990, os problemas da violência, da insegurança e da criminalidade constituem-se como questões centrais nos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. No caso brasileiro, o crescimento das taxas de homicídio ocorre desde o início dos anos 1980, chegando no início dos anos 2000 à marca de 50 mil mortes por ano e uma taxa de cerca de 25 homicídios a cada 100 mil habitantes, mas que em algumas capitais chega a impressionantes 90 homicídios a cada 100 mil habitantes.³ Dados mais recentes revelam que, depois de um período de leve queda, entre 2003 e 2007, a curva dos homicídios no Brasil novamente adquiriu um sentido ascendente, chegando a um total de 56.337 mortes por homicídio no ano de 2012, com taxa de 29

¹ Sociólogo, professor da PUC-RS, pesquisador do INCT-INEAC (Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos) e integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

² Advogada, especialista em Ciências Penais, mestre e doutoranda em Ciências Criminais PUC-RS, bolsista CAPES.

³ Para um estudo sistemático e estratificado sobre a evolução das taxas de homicídio no Brasil, acesse o site: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>.

mortes por 100 mil habitantes. (WASELFSZ, 2014). A ampla maioria dos mortos é de classe baixa, com pouca escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos.

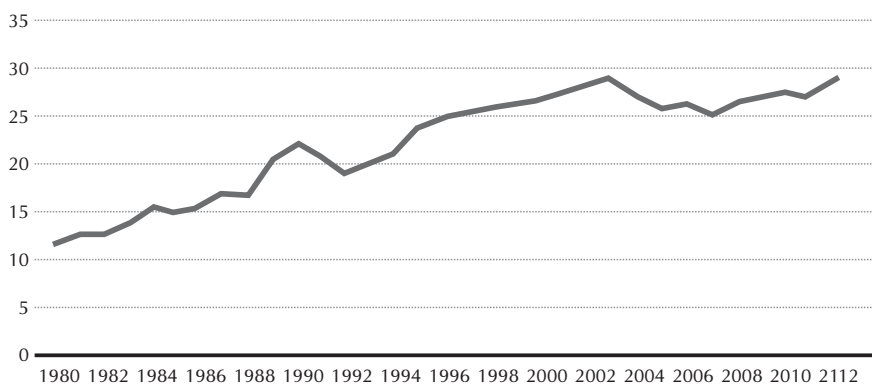
As taxas de criminalidade têm crescido, em parte, desde os anos de avanço da pobreza e da hiperinflação que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia em meados da década de 1980. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade.

A maior parte dos estudos tende a localizar, entre meados e final dos anos 1970, uma mudança de padrão na criminalidade urbana, especialmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte: aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes, um grau maior de organização social do crime, incremento da violência nas ações criminais; aumento acentuado nas taxas de homicídio e de outros crimes violentos e o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria nos anos 1980, com a generalização do tráfico de drogas, especialmente da cocaína, e com a substituição de armas convencionais por outras, tecnologicamente sofisticadas, com alto poder de destruição. (LIMA, MISSE & MIRANDA, 2000: p. 49)

O gráfico a seguir apresenta as taxas de homicídio, no Brasil, no período de 1980 a 2012. Verifica-se uma tendência de crescimento, iniciando em torno de 11 homicídios por 100 mil habitantes no começo dos anos 1980 e chegando a quase 30 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2012. Percebe-se ainda uma leve tendência de queda e estabilização a partir de 2003, quando alguns estados importantes, como São Paulo e Rio de Janeiro, começam a apresentar uma queda significativa das taxas de homicídio, que acaba não tendo um impacto maior pelo fato de que em estados do Sul e do Nordeste a situação é inversa, com aumento das taxas. De qualquer forma, daquele momento em diante há uma clara mudança na curva de homicídios, que tem sido tratada por pesquisadores como fruto de diferentes políticas e dinâmicas sociais, entre as quais se destacam a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, que estabeleceu uma política efetiva de controle de

armas e proibiu o porte para a população civil, assim como a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, facção criminal surgida no interior dos presídios paulistas e que passou a monopolizar o mercado de drogas naquele estado, contribuindo assim para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico.⁴ O ano de 2012 marca uma nova inflexão da curva, no sentido de um aumento das taxas de homicídio, alcançando-se ao patamar mais elevado em toda a série histórica.

Gráfico 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil – 1980-2012



Fonte: WEISELFI, 2014.

Este componente objetivo tem sido acompanhado de um subjetivo, o “sentimento de insegurança”, que traduz uma virada nas expectativas e nos sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um crime. Este desconforto, por sua vez, se comunica com a adoção de inúmeros comportamentos de autoproteção e esquiva, que têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida cotidiana e constituem um novo componente objetivo da crise de insegurança.

⁴ Sobre o debate a respeito das causas da redução dos homicídios em São Paulo na última década, ver: (FELTRAN, 2012); (CERQUEIRA, 2014).

É um grande desafio compreender melhor os fatores que podem levar a uma maior sensação de segurança da população. No caso brasileiro, ela está realmente muito relacionada com as taxas de homicídios dolosos. Conforme estudo realizado pelo IPEA (2011), essas taxas são maiores atualmente nas regiões Norte e Nordeste, regiões do país onde a sensação de segurança é a menor. O estudo demonstra, no entanto, que a relação entre os dois fatores existe em certa medida, mas não se trata de uma relação direta ou imediata. Ou seja, aumento de investimentos e de efetivos policiais não necessariamente se traduzem em baixas taxas de criminalidade; por outro lado, a diminuição dessas taxas também não se reflete, de forma imediata, na sensação de segurança da população.

Observe-se, por exemplo, que na região Centro-Oeste se encontra a maior disponibilidade de policiais em relação ao número de habitantes e o mais alto índice de confiança nas polícias, mas com uma taxa de homicídios dolosos acima da média nacional. Ao mesmo tempo, os dados sugerem que os gastos com segurança pública no Sudeste realmente ajudaram a diminuir a criminalidade violenta na região. No entanto, essa diminuição não conseguiu fazer com que a sensação de segurança da população se tornasse melhor que a média nacional.

Esses componentes, objetivo e subjetivo, da crise de insegurança têm sido recorrentemente matéria para notícias e debates nos meios de comunicação, tornando-se uma das questões fundamentais de produção de sentido pela mídia. Assim como nos demais países latinos, esta crise de insegurança resultou em um sentido generalizado de crise dos atores estatais que têm sido tradicionalmente responsáveis pelas políticas públicas de segurança e justiça criminal, normalmente localizadas no nível estadual de governo (polícias, poder judiciário e sistema penitenciário). Como resultado, para além do crescimento da insegurança, tem havido uma crescente “politização” da questão, o que significa que, cada vez mais, o braço “político” das estruturas de Estado se encontra vinculado ao problema como aquele que deve tomar decisões consideradas chave, deslocando para uma posição secundária o braço “administrativo” e, com ele, aqueles que até então atuavam como “especialistas” nesta matéria: penalistas e criminólogos. (Sozzo, 2009: p. 60).

Embora muitos considerem que algo deva ser feito em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é baixíssima, levando em conta sua lentidão, ineficácia e parcialidade, favorecendo ricos e poderosos em detrimento das classes desfavorecidas.⁵ Os brasileiros raramente encaminham suas demandas ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para a sua resolução. Uma das consequências disso é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados, protegidas por muros, portões eletrônicos e seguranças privados. Daí a indústria da segurança privada empregar mais mão de obra do que o sistema de segurança pública. Em várias regiões do país, não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais; nos últimos anos, surgiram as “milícias” urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais que cobram determinada taxa dos moradores para garantir a segurança da comunidade frente aos grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os primeiros governadores eleitos depois da ditadura militar, em meados dos anos 1980 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar as polícias para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado à crise econômica, e a não efetivação de mecanismos de justiça de transição (mantendo intocados no exercício de suas funções policiais que haviam praticado toda sorte de abusos durante o período militar) deram ensejo a uma grande resistência da polícia contra as reformas, dando origem ao argumento dos ora opositoristas, e boa parte da opinião pública, de que a defesa dos direitos humanos motivava o crescimento da criminalidade.⁶

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade

⁵ Sobre a percepção social sobre o sistema de justiça, ver as recentes pesquisas trimestrais da Fundação Getúlio Vargas, que criou o Índice de Confiança na Justiça (ICJ). Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>>.

⁶ Para uma análise das políticas de segurança pública pós-ditadura militar, ver: (MINGARDI, 1992); (SOARES, 2000); (ADORNO, 1999, 2003).

policial, voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política de enfrentar as resistências corporativas de estruturas militares muitas vezes corruptas e violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas e pouco profissionais nas periferias urbanas, quase sempre impunes, ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação onde não há confiança na justiça, mas servindo na prática como moeda de troca nos acertos entre policiais e grupos de traficantes, caracterizando o que Misse denomina mercadorias políticas. (MISSE, 2008).

A percepção cada vez maior de uma crise da segurança pública obrigou o governo federal, desde a segunda metade da década de 1990, a assumir um protagonismo maior na elaboração e indução de políticas de segurança nos estados, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1996) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (2001) e pela edição de sucessivos planos nacionais de segurança pública.

Estas políticas tiveram início no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou com uma coalizão de partidos de centro-direita, e foram aprofundadas pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), a frente de uma coalizão de centro-esquerda. De alguma forma, é possível vincular o aumento do protagonismo do governo federal nesta área com a ascensão de políticas de caráter “pós-neoliberal” e “pós-conservador”, que, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores, colocaram em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorreram, para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes de uma rica e complexa tradição política de esquerda.

Importante aqui mencionar que tanto o PSDB como o PT são partidos originados dos movimentos democráticos de luta contra a ditadura militar no Brasil. O PSDB, fundado em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal que reconstituiu o Estado democrático de direi-

to no Brasil, tinha como principais lideranças figuras políticas como Fernando Henrique Cardoso, Franco Montoro e Mário Covas, todos egressos do Movimento Democrático Brasileiro, partido de oposição ao regime militar. Entre suas principais bandeiras, estavam a luta pela consolidação da democracia, com crescimento econômico e distribuição de renda, a modernização do Estado e o combate à corrupção.

O Partido dos Trabalhadores, formado por grupos de esquerda egressos da luta armada contra a ditadura militar, por militantes das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica e por lideranças do novo sindicalismo combativo e dos novos movimentos sociais, adotou desde sua origem um programa claramente socialista e, à medida que foi ampliando seu espaço institucional, passou a desenvolver políticas nos âmbitos municipais e estaduais com caráter socialdemocrata, buscando a ampliação da participação popular na gestão pública, a distribuição de renda e o melhor funcionamento da máquina pública.

Originalmente, portanto, bastante próximos no espectro político nacional, PT e PSDB capitanearam o movimento pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 na primeira eleição direta para presidente depois do período militar, e destituído por decisão do Congresso Nacional em 1992. O governo de transição de Itamar Franco, vice de Fernando Collor e filiado ao PMDB, contou com a participação do PSDB, que com Fernando Henrique Cardoso dirigiu o Ministério da Fazenda, implementou o Plano Real, que debelou a inflação e estabilizou a moeda, abrindo um período de privatização de empresas estatais e de tentativa de crescimento econômico por meio da inserção do país no mercado global, em especial com a economia norte-americana.

O PT ficou de fora do governo Itamar, e nas eleições de 1994 apresentou novamente a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência, contra a candidatura de Fernando Henrique Cardoso. A polarização política, tendo no PT um dos seus polos, especialmente pela popularidade crescente de Lula, que se candidatou e foi derrotado por Fernando Henrique Cardoso novamente em 1998, levou o PSDB a uma aliança com o Partido da Frente Liberal, formado por egressos dos

governos militares e da antiga ARENA (Aliança Renovadora Nacional), e a uma inflexão para a centro-direita, incorporando programaticamente bandeiras neoliberais como a privatização de empresas estatais, a busca de relações econômicas mais sólidas com os EUA, a secundarização das relações Sul-Sul e uma adesão crescente ao discurso punitivista em matéria de segurança pública.

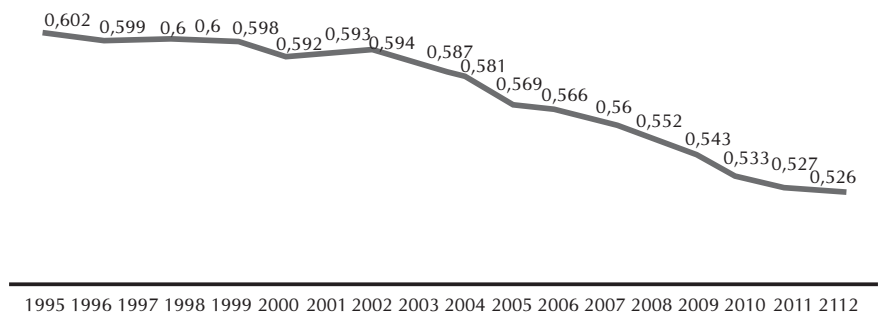
O PT, por sua vez, antes mesmo de conquistar a Presidência da República, no pleito de 2002, realizou um movimento de abrandamento programático, mantendo a perspectiva socialista em um horizonte de longo prazo, mas assumindo compromissos com o capital e a manutenção das bases da estabilização econômica. Para governar, estabeleceu uma aliança com o PMDB, partido de centro formado por lideranças que atuaram na oposição à ditadura militar, mas muitas vezes caracterizados por práticas oligárquicas e clientelistas em vários Estados brasileiros.

A polarização da disputa política nacional entre PT e PSDB, se de um lado permitiu dar conteúdo à clivagem esquerda e direita, também contribuiu para limitar os arroubos do populismo punitivo de grupos mais radicais, uma vez que ambos os partidos, durante seus governos, mantiveram à frente do Ministério da Justiça durante seus governos figuras importantes da luta pelos direitos humanos, contra a violência e o arbítrio estatal (Miguel Reale Jr., Nelson Jobim, José Carlos Dias e José Gregori nos governos de Fernando Henrique Cardoso; Márcio Tomaz Bastos e Tarso Genro nos governos de Lula).

Em que pese a complexidade de um sistema político formado por cerca de 30 partidos, em que o exercício do governo depende da construção de coalizões no parlamento bastante heterogêneas e baseadas na maior parte das vezes em trocas de favores e clientelismo político, o fato é que, desde a estabilização da moeda, a partir da edição do Plano Real em 1995, houve um crescimento permanente dos gastos sociais do governo federal. De 1995 até 2010, o gasto social federal mais que dobrou, partindo de 234 bilhões de reais em 1995 para alcançar os 638 bilhões em 2010, um crescimento de 172% em 16 anos. Percentualmente, em relação ao Produto Interno Bruto do país, o gasto social do Estado passa de 11,24% em 1995 para 15,54% em 2010. (CASTRO, 2012).

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Índice de Desigualdade (GINI) permaneceu praticamente o mesmo, caindo um pouco a partir do segundo mandato, chegando a 0,594 em 2002. No governo Lula, houve uma queda considerável, chegando a 0,533, ao final de seu primeiro mandato, e a 0,509 ao final do segundo, queda que se manteve durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, que sucedeu Lula em 2011, chegando-se ao resultado mais baixo das últimas décadas, 0,526, em 2012.

Gráfico 2 – Evolução da desigualdade de renda no Brasil (Índice Gini para a renda por domicílio *per capita*) – 1995-2012



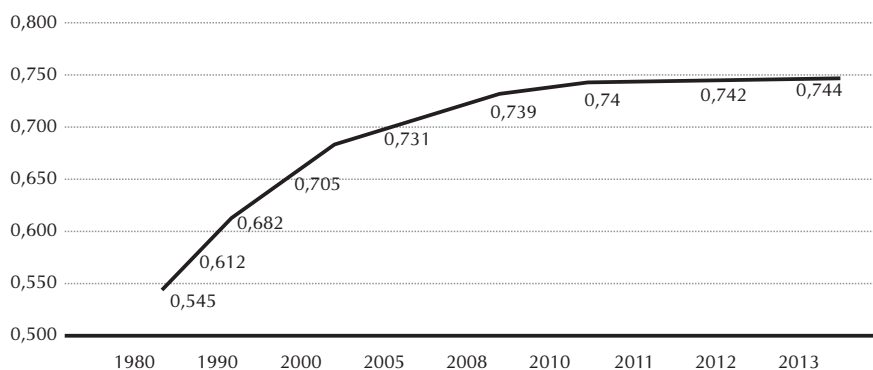
Fonte: PNAD, vários anos.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano⁷ (IDH) do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010. O Atlas analisa o IDH dos municípios brasileiros. Segundo o relatório, 85,8% dos municípios brasileiros faziam parte do grupo de “muito baixo desenvolvimento humano” em 1991. Em 2000, esse número caiu para 70% e, em 2010, despencou

⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa utilizada para classificar os países a partir de dados como expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*. O Índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahubul Haq e vem sendo utilizado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual.

para 0,57%. Atualmente, 74% das cidades encontram-se nas faixas de “médio” e “alto desenvolvimento”.

Gráfico 3 – Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil



Fonte: PNUD (vários anos).

Contudo, apesar do crescimento, ainda é possível perceber a disparidade entre as regiões do país. Mesmo com a evolução, o Norte e o Nordeste ainda têm, respectivamente, 40,1% e 61,3% dos municípios na faixa de “baixo desenvolvimento humano”. Ambas as regiões não têm nenhum município nas faixas de “muito alto” e “alto” desenvolvimento. Já as regiões Sul e Sudeste possuem os melhores índices, a maioria dos municípios dessas regiões é classificada como de “alto desenvolvimento humano”, 64,7% e 52,2%, respectivamente. No Centro-Oeste e no Norte, a maioria dos municípios é considerada como de “médio desenvolvimento”, 56,9% e 50,3%, respectivamente.

O retorno do crescimento econômico ao país, marcadamente desde 2004, teve efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho, com o crescimento do emprego formal, inclusive na indústria, e a elevação da massa salarial real. Com a redução do desemprego e a expansão do PIB, verificou-se o crescimento da demanda por mão de obra menos qualificada e uma elevação dos rendimentos da base da pirâmide social em relação aos extratos de renda mais elevada. Essa situação se reflete na queda de

5,7% do Índice de GINI desde 2002 até 2007, com aceleração a partir de 2004. (IPEA, 2008). No entanto, esta tendência ainda não altera significativamente um quadro histórico de desigualdade, que permanece como o principal desafio a ser enfrentado pelo atual e futuros governos, e depende de uma improvável manutenção das taxas de crescimento econômico dos últimos anos.

Política criminal e reformas legais

Analisar os movimentos de política criminal e seu impacto sobre as taxas de encarceramento no Brasil implica dar conta da grande complexidade do campo do controle do crime, no qual atuam órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal (Ministério da Justiça, Polícia Federal), aos governos estaduais (Polícias Civil e Militar, administração carcerária), ao Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal e Justiça dos Estados) e ao Poder Legislativo (Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal).

A competência exclusiva para legislar em matéria penal no Brasil é do Congresso, não tendo os Estados autonomia para definir condutas criminalizadas, para além daquelas estabelecidas em lei federal, nem para a criação de normas processuais.

É importante considerar que uma característica marcante do sistema político brasileiro pós-ditadura, especialmente após o governo Collor de Mello, é a consolidação de um sistema presidencialista de coalizão, derivado de uma grande fragmentação do espectro partidário e da necessidade de compor alianças para garantir a maioria no parlamento. Nesse sentido, a forma de governo adotada é o presidencialismo, e os governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas. (LIMONGI, 2006: p. 20). Na verdade, este é o modo de operar da maioria das democracias contemporâneas, motivo de governos minoritários apresentarem graves problemas de governabilidade, enquanto os governos com coalizões majoritárias atenuam tais dificuldades. No Brasil, as coalizões atuam como pressuposto básico do funcionamento do presidencialismo, e o governo é bem-sucedido na seara legislativa

quando conta com o apoio consistente de uma ampla coalizão partidária. Assim, deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente em geral seguem a recomendação de voto do líder do governo. (LIMONGI, 2006: p. 24).

Limongi demonstra, com base em pesquisa empírica, que o governo Lula contou com o apoio médio de 89,1% dos deputados dos partidos da base de apoio ao governo em 164 votações, garantindo assim a manutenção da governabilidade. (LIMONGI, 2006: p. 24). Além disso, constata-se que as derrotas do Executivo não são resultado da indisciplina dos parlamentares da base, mas da sua divisão interna, ou seja, de situações em que pelo menos um partido não seguiu a orientação do líder do governo. (LIMONGI, 2006: p. 25).

Evidencia-se assim que o sucesso das proposições do Executivo não é resultado de negociações caso a caso, mas sim do fato de o governo controlar a produção legislativa, e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. (LIMONGI, 2006: p. 25). Ou seja, como o processo decisório legislativo favorece o Executivo, tornando previsíveis as objeções do Congresso, ele é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio, encaminhando ao plenário somente as propostas de provável aceitação, e não enfrentando o debate sobre temas em que há risco de ruptura da coalizão de governo. (LIMONGI, 2006: p. 28).

Em matéria de reformas legais no âmbito da justiça criminal, as pesquisas têm apontado, de modo geral, e não apenas no Brasil, para a existência de uma hipertrofia ou inflação de normas penais, que invadem campos da vida social anteriormente não regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo Estado frente às demandas de segurança e penalização da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito, sem a análise do seu impacto direto sobre o sistema carcerário e de outros possíveis efeitos da entrada em vigor de uma nova previsão de criminalização.

Campos (2011) apresenta um amplo panorama das leis relacionados com o sistema de segurança pública e justiça criminal, aprovadas no Brasil desde a democratização, e propõe uma tipologia para sua classificação. A tipologia é composta por sete tipos principais de leis: mais punitivas, de ampliação de direitos, de arranjos institucionais reativos às organizações, de arranjos institucionais alternativos das organizações, de criminalização de novas condutas, que privilegiam alguma categoria específica, e leis mistas (com viés punitivo e ampliador de direitos embutidos no mesmo diploma legal). Para a sistematização da legislação, foi definido pelo autor o período entre 1989 e 2006, sendo identificadas 148 leis no total. Descartando aquelas que tratavam exclusivamente de matéria orçamentária e outras consideradas pouco relevantes, restaram 84 leis aprovadas no período que foram consideradas relevantes e compuseram o universo de análise.

Os principais resultados apresentados pelo autor apontam no sentido de que, no período analisado, os primeiros anos em que governos de partidos diferentes assumiram o governo federal foram os de maior número de aprovações na área de segurança pública e justiça criminal; não há um partido que proponha mais leis de um determinado “tipo punitivo”, mas PMDB e PT tiveram o maior número de propostas sancionadas; o Executivo detém 42,9% da agenda na temática e o Congresso Nacional 54,8%; as leis mais punitivas aprovadas são majoritariamente de origem do Executivo; tramitam mais rapidamente, caracterizando uma legislação penal de emergência; as leis que ampliam direitos têm longo tempo de tramitação (80% de 1 a 5 anos) e são originárias (73,7%) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; as leis que criminalizam novas condutas tramitaram em média de 1 a 3 anos (57,9%) e tiveram como proponente igualmente o Executivo (47,4%) e o Congresso Nacional (47,3%).

Quanto à competência para a coordenação das políticas de segurança pública no país, o panorama no Brasil foi marcado pela rígida divisão de competências, conferindo aos Estados ampla autonomia na concepção e execução de suas próprias políticas e iniciativas no setor. Segundo Sá e Silva (2013), a ação do governo federal resumia-se à mobilização da Polícia Federal (responsável pela apuração dos crimes de competência da

Justiça Federal) e da Polícia Rodoviária Federal. A segunda característica apontada era a centralidade da ação ostensiva das polícias estaduais, endossada, ainda que por omissão, pelo governo federal.

O panorama começa a mudar já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), que criou a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, lançou o I Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, e criou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), viabilizando um maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas no setor por parte do governo federal.

Os planos nacionais de segurança pública nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014)

Depois de três tentativas anteriores, nos anos de 1989, 1994 e 1998, nas eleições de 2002 Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República. Com uma trajetória construída na luta sindical nos anos 1970, que culminou com a fundação do Partido dos Trabalhadores no início dos anos 1980, Lula chega à Presidência em uma coalizão que reuniu os partidos do chamado bloco democrático e popular, notadamente o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista do Brasil (PCDoB), situados à esquerda do espectro político nacional e tendo como prioridade a formação de um governo de coalizão para implementar políticas de combate à miséria e voltadas à redução das graves desigualdades sociais e regionais do país, ampliando os gastos sociais e a distribuição de renda, por meio de programas estatais, e orientando a política internacional no sentido de uma maior autonomia e da priorização de relações mais sólidas entre os parceiros latino-americanos e os países chamados emergentes. Tais elementos permitem caracterizar o governo como de esquerda, e a ampliação das alianças levada a cabo no Congresso para a garantia da governabilidade, apesar de ter aprofundado as ambiguidades e dificultado a implementação de reformas mais profundas, não altera esta caracterização.

Não casualmente, a segurança pública foi uma das prioridades apontada já no processo eleitoral, em que se defendia um maior protagonis-

mo do governo federal para a redução da violência. Tendo já passado pela experiência de governar alguns Estados importantes antes da vitória nas eleições presidenciais, enfrentando dificuldades para gerenciar o aparato policial, notadamente no Rio Grande do Sul, tanto pela fragilidade programática da esquerda para tratar do tema da segurança quanto pelo boicote de setores importantes das corporações policiais a governos mais claramente comprometidos com a defesa dos direitos humanos e aliados históricos de movimentos sociais, a candidatura Lula propôs durante o processo eleitoral o Plano Nacional de Segurança Pública, em que se afirmava expressamente:

O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. A exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança, quando não na criminalidade. As estatísticas mostram as armas de fogo como principal *causa mortis* da juventude e a impunidade com que vem agindo o crime organizado ameaça comprometer o funcionamento das instituições democráticas, frequentemente infiltradas pela ação de quadrilhas. A mesma impunidade pode ser constatada nas centenas de crimes cometidos contra trabalhadores rurais, sindicalistas, advogados e religiosos que lutam pela Reforma Agrária. (PT, 2002).

Ficava claro, portanto, o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos. O Plano reconhecia também que:

O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional. A impunidade dos poderosos e as brutais condições de miséria de grande parte da população, que contrastam com os constantes apelos ao consumo, provocam uma crise de valores que alimenta a violência. Ricos e pobres estão amedrontados e encerrados

em seus bairros e casas. As formas de sociabilidade dos brasileiros se restringem cada vez mais. Os pobres são estigmatizados como criminosos e a convivência civil se vê ameaçada. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado. (PT, 2002).

Portanto, tratava-se de, por um lado, estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, e de outro qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais, por meio da utilização de novas tecnologias e da constituição de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas.

Com base naquele Plano Nacional de Segurança Pública, que contou para sua elaboração com a contribuição decisiva de Luiz Eduardo Soares, pesquisador e especialista na área que já havia atuado no governo de Anthony Garotinho no Estado do Rio de Janeiro nos anos 1990, e que iria assumir a Secretaria Nacional de Segurança Pública no primeiro governo Lula, foram enunciadas as linhas estratégicas e estruturantes de atuação da SENASP, vinculada ao Ministério da Justiça.

Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, pela fragmentação da ação dos Estados na área, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime, para alimentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal.

[...] ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e à promoção dos direitos humanos. (SÁ E SILVA, 2013: p. 415)

A implementação da proposta, no entanto, ocorreu apenas em parte, e o tema das reformas organizacionais das estruturas policiais foi retirado da pauta com a queda do Secretário Nacional de Segurança Pública, então no segundo ano de mandato, por pressões de grupos ligados aos órgãos de segurança pública, notadamente da Polícia Federal, interessada em manter seu papel central na articulação das políticas na área.

Sem sustentação no Ministério da Justiça, dirigido à época pelo advogado paulista Márcio Tomaz Bastos, ou entre as principais lideranças do PT, a queda de Luiz Eduardo não impediu que houvesse avanços na gestão do conhecimento, com a estruturação de redes de pesquisa e a produção mais sistemática de dados. No entanto, isso pouco foi levado em conta para informar à gestão estratégica originalmente proposta. Verificaram-se avanços nas políticas de prevenção, com a celebração dos primeiros convênios entre a União e municípios para a implementação de programas de prevenção e a formação dos profissionais de segurança pública, embora ainda centrada nas academias de polícia, recebendo o importante aporte da constituição da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que viabilizou o contato mais permanente entre as polícias e demais operadores da segurança pública e as Universidades brasileiras, permitindo a consolidação ou a criação de vários grupos de pesquisa na área.

No processo eleitoral que levou ao segundo mandato, a elaboração do plano de governo para a segurança foi coordenada pelo sociólogo José Vicente Tavares dos Santos, professor e pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com trajetória reconhecida na área dos estudos de sociologia da violência e da segurança pública. A proposta apresentada foi no sentido de que problemas importantes fossem enfrentados: a questão da desqualificação e obsolescência das polícias estaduais; a falência do modelo prisional; a fragmentação do sistema; a baixa complementaridade na intervenção de seus organismos na prestação de serviços; a incipiente instrumentalização da inteligência policial; a ausência do Poder Público local no tratamento do tema; e a baixa interação e participação da sociedade na discussão, elaboração e avaliação das políticas públicas na área. (TAVARES DOS SANTOS, 2006).

A proposta articulava em torno do conceito de segurança pública cidadã, uma série de iniciativas com o objetivo de fortalecer as instituições do sistema de justiça criminal e segurança e, em especial, desarticular o crime organizado no território brasileiro, mas também estimular um novo padrão de convivência entre as pessoas, reforçando a democratização e ampliando a participação, promovendo os direitos humanos, e desenvolvendo, simultaneamente, políticas de prevenção e repressão qualificada ao crime e às violências, físicas e simbólicas, de modo a garantir que a sociedade brasileira tivesse a paz como valor fundamental. Para tanto, eram apresentadas três diretrizes políticas básicas: 1) democratização e participação da sociedade e do Estado, de forma articulada, na gestão da segurança; 2) integração das instituições de Segurança Pública; 3) definição de políticas públicas de segurança com base em sistemas de informação e pesquisas científicas.

Em 2007, seguindo a tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pelo estabelecimento da SENASP e, posteriormente, da proposta de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Ministério da Justiça, dirigido à época por Tarso Genro, advogado gaúcho e do quadro político do Partido dos Trabalhadores, eleito por duas vezes prefeito da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), reconhecendo os avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, naquela oportunidade, às questões das raízes socio-culturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura.

O PRONASCI é composto por dois grandes eixos: medidas de caráter estrutural e programas locais. Entre os principais projetos estruturais do PRONASCI, estão a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado; e o envolvimento comunitário. Sobre os programas locais merecem destaque os Territó-

rio de Paz, o Mulheres da Paz, o PROTEJO e os programas de Justiça Comunitária. Tem como pressuposto a garantia do acesso à justiça e a recuperação dos espaços públicos, por meio de medidas de revitalização e urbanização. Conforme Sá e Silva (2013), mediante o aporte de um volume inédito de recursos federais no setor:

O programa agiu em quatro frentes principais. Primeiro, financiou projetos voltados para “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (HAMÚ, 2009). Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam. Terceiro, estimulou ações de “polícia de proximidade”, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro (UPPs). Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP. (SÁ E SILVA, 2013: p. 419).

Apesar dos 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 de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública.⁸

Do ponto de vista político, os oito anos de governo Lula significaram a consolidação de uma experiência histórica de um governo capitaneado por uma coalizão de partidos representativos da tradição da esquerda brasileira (PT, PSB e PCDoB), com a paulatina adesão de diversos outros partidos situados mais ao centro (PMDB, PTB) ou mes-

⁸ Para uma avaliação do PRONASCI, ver: (AZEVEDO & SANTOS, 2014); (AZEVEDO *et al.*, 2013).

mo à direita (PP) do espectro político. Depois da crise do chamado “caso mensalão”, quando um dos deputados da base aliada, vinculado ao PTB, denunciou um esquema de desvio de verbas publicitárias do governo para a compra de apoio no Congresso Nacional de pequenos partidos, e que levou posteriormente ao julgamento e à prisão, entre outros, do ministro-chefe da Casa Civil e um dos principais articuladores do PT, José Dirceu, e do deputado federal e presidente do partido José Genoíno, a consolidação da aliança com partidos como o PMDB, ampliando o seu espaço nos Ministérios, torna-se o meio de garantir a maioria no parlamento, mas ao mesmo tempo leva ao recuo de uma série de propostas de reforma defendidas até então pelo PT.

Em 2003, quando começou a era Lula, a oposição era maior do que a base de apoio do governo – tanto na Câmara quanto no Senado. Na época, havia 259 deputados e 50 senadores de oposição, ante 254 deputados e 31 senadores da base do governo. Quando Lula assumiu o segundo mandato, em 2007, os aliados já eram maioria: o governo contava com 353 deputados (contra 160 de oposição) e 49 senadores (contra 32 de oposição).

A fragilização do PT a partir do escândalo do mensalão e a ampliação da base de apoio no Congresso levaram à escolha de Dilma Rousseff para a sucessão de Lula. Filiada ao Partido dos Trabalhadores nos anos 1990, Dilma vinha da militância na luta armada contra a ditadura militar, e com a abertura democrática no início dos anos 1980 vinculou-se ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido fundado por Leonel Brizola, líder trabalhista que congregava em torno de si diversos grupos de esquerda seduzidos pela sua proposta de um “socialismo moreno”. Economista de formação, Dilma exerceu diversos cargos em governos do Estado do Rio Grande do Sul, tanto do PDT quanto do PT. Com a vitória de Lula, foi levada a Brasília, onde exerceu as funções de ministra de Minas e Energia e de chefe da Casa Civil, até ser escolhida como candidata à sucessão presidencial.

Com a vitória alcançada no segundo turno das eleições presidenciais, numa eleição decidida em segundo turno contra o candidato do PSDB, José Serra (que assumiu mais claramente um discurso conservador, não

apenas na gestão da economia como também em temas morais, com a defesa da criminalização do aborto e o endurecimento penal), Dilma assume o governo com 373 deputados aliados (contra 111 da oposição) e 62 senadores (contra 18 da oposição), mas sem unidade programática que permitisse levar adiante a já arquivada agenda de reformas.

Na área da segurança pública, não houve grande destaque para o tema no período eleitoral, e o Plano Nacional de Segurança Pública, formulado e lançado somente no segundo ano de governo, teve uma divulgação bem mais discreta do que os anteriores, não sendo constituído de um todo integrado, mas de uma série de pontos que vão sendo implementados ao sabor de conveniências dos governos estaduais aliados. Conforme Sá e Silva (2013), o Plano está estruturado em sete eixos – ou sobre sete componentes: 1) Plano estratégico de fronteiras; 2) Programa Crack, é possível vencer; 3) Combate às organizações criminosas; 4) Programa nacional de apoio ao sistema prisional; 5) Plano de segurança para grandes eventos; 6) Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública (SINESP); 7) Programa de enfrentamento à violência. A elaboração do Plano foi coordenada pelo sociólogo José Vicente Tavares dos Santos e contou com a participação, em sua elaboração, de integrantes do governo que desempenhavam funções na Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Apesar de a campanha de Dilma Rousseff ter sustentado, naquele momento eleitoral, propostas em matéria de segurança pública bem próximas do que vinha sendo implementado pelo governo Lula, o fato é que, uma vez eleita, houve um claro redirecionamento, sustentando outras prioridades. Na Presidência da República, Dilma Rousseff assumiu uma posição bastante reticente com relação ao papel do governo federal em matéria de segurança pública, utilizando o argumento de que a Constituição Federal, em seu artigo 114, confere aos Estados a atribuição da garantia de segurança pública por meio das polícias civis e militares. O PRONASCI foi descontinuado, retirando-se o apoio do governo federal aos municípios para a implementação de políticas de prevenção ao delito. Em seu lugar, foi apresentado o Plano Brasil Mais Seguro, nunca especificado e implementado na forma de um projeto

piloto no estado de Alagoas, que havia chegado a taxas de homicídio de 92 para 100 mil habitantes no ano de 2010. Também houve um redirecionamento de recursos para uma política de controle de fronteiras, estabelecendo-se alianças entre as políticas estaduais, a Polícia Federal e as Forças Armadas. E, na mesma direção, priorizou-se a criação de condições de segurança para a realização da Copa do Mundo nas 12 capitais que a sediavam e nas quais foram criados Centros de Comando e Controle, também articulados com as Forças Armadas, a Polícia Federal e as polícias estaduais.

Realizando o balanço das políticas de segurança dos governos Lula e Dilma, Sá e Silva aponta os méritos e as contradições ou limites das políticas implementadas. O autor questiona os elementos pontuais que compõem este último Plano:

A governança bem informada, por exemplo, é um déficit histórico do setor que pode ser mais bem confrontado a partir de elementos do novo plano, tais como a ênfase em planejamento, gestão e monitoramento. Todavia – tendo em vista a divisão de competências entre entes federados e a ênfase em aspectos institucionais, presentes no mesmo plano –, será que isso não terá como preço uma perda de capacidade de indução pelo governo federal e uma dissolução do paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidados no setor? O esforço de priorização é outro dado positivo, mas – novamente, quando associado a outras características do plano – não pode acabar empobrecendo o repertório da política? Faz sentido, por exemplo, centrar o “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” na geração de vagas sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso? Faz sentido articular com a Defensoria Pública a realização de mutirões nas delegacias sem mostrar disposição para a construção de um sistema de alternativas ao encarceramento – em especial ao encarceramento provisório, na esteira da “lei das cautelares”? O fortalecimento e a articulação das instituições, previstos no plano, também podem ter aspectos positivos. Mas faz sentido fortalecer a Polícia Civil e a perícia forense, bem como articulá-las melhor com o Poder Judiciário e o Ministério Público, sem levar em conta as críticas ao inquérito policial como instrumento de

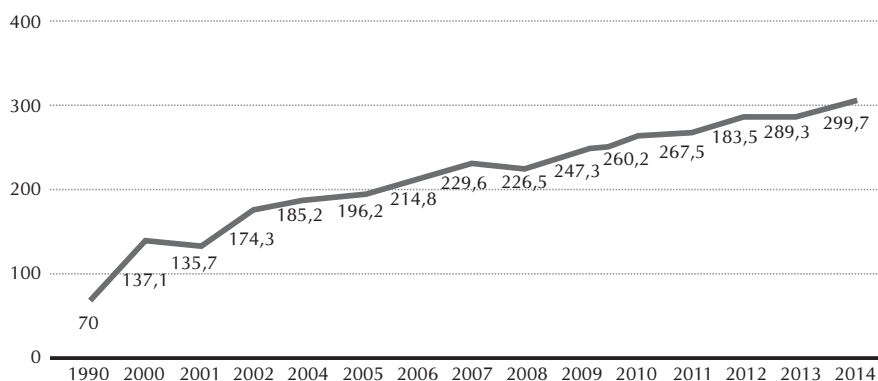
investigação e produção da verdade no processo penal (MISSE, 2010)? Em outras palavras, é prudente – ou até mesmo “correto” – investir nas instituições da justiça e da segurança, sem exigir que, ao menos em alguma medida, elas se reinventem? (SÁ E SILVA, 2013: p. 427)

As taxas de encarceramento e a política prisional

Apesar da implementação de políticas distributivas, da elevação dos índices de desenvolvimento humano em todo o país e da redução das desigualdades sociais, bem como a reorientação, ao menos no plano do discurso oficial do Governo Federal, das políticas de segurança para o foco da prevenção ao delito, chama atenção o fato de que a população carcerária brasileira cresce de forma ininterrupta durante todo o período analisado.

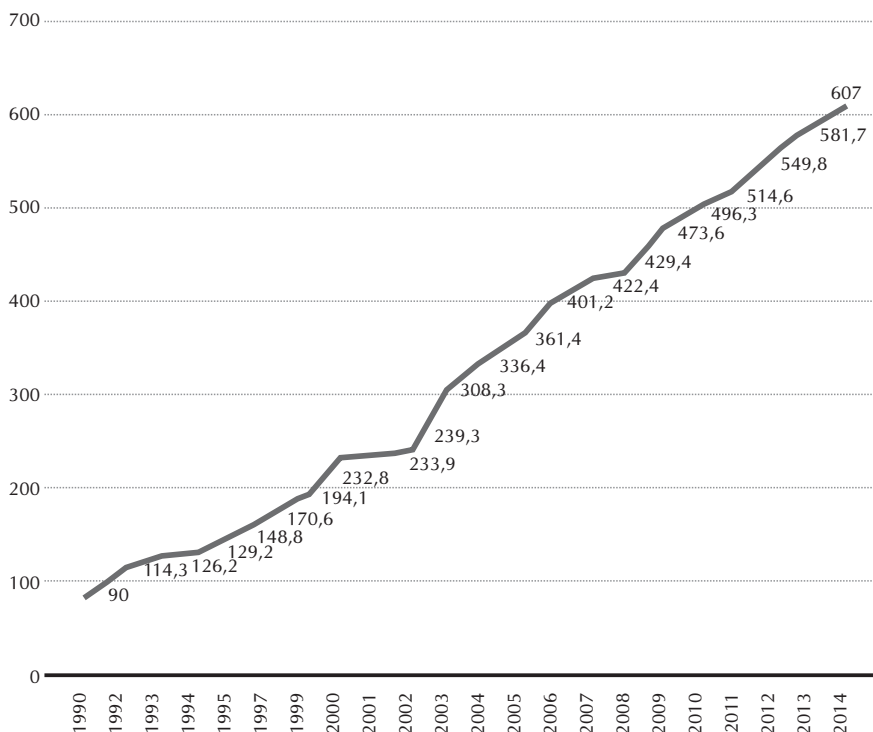
Levando em conta o período anterior, a partir do ano de 1990, e considerando a taxa de presos por 100 mil habitantes, observa-se que a taxa em 1990 era de 61 presos por 100 mil habitantes e chegou a 289 presos por 100 mil habitantes no ano de 2013. O crescimento nesse período foi praticamente ininterrupto, como mostram os gráficos a seguir.

Gráfico 4 – Evolução da taxa de encarceramento por 100 mil habitantes no Brasil – 1990-2014



Fonte: DEPEN (2015)

Gráfico 4.1 – Evolução da população carcerária no Brasil (em milhares)



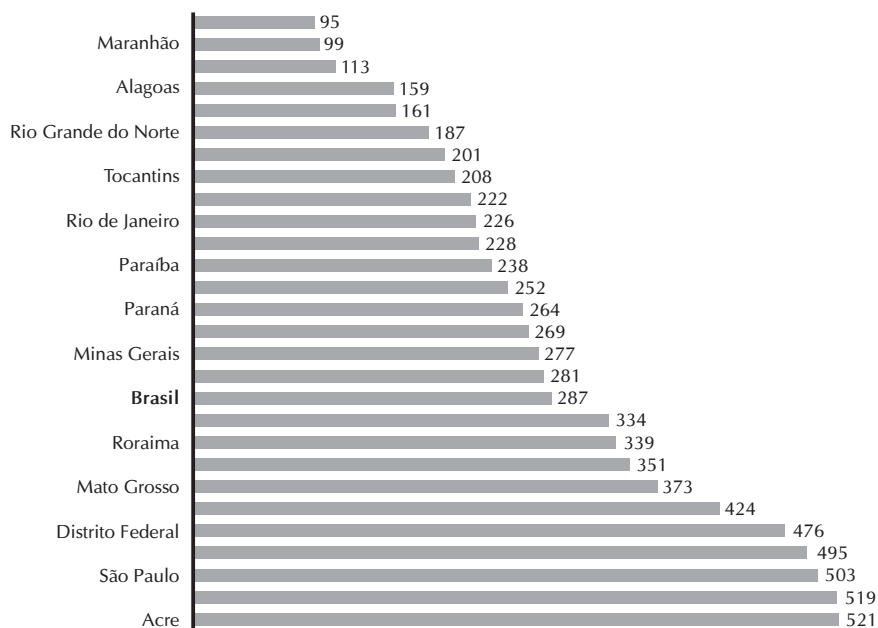
Fonte: DEPEN (2015).

Em números absolutos, considerando o período de 2000 a 2013, percebe-se que, depois de um período de estabilidade no início dos anos 2000, em que a população carcerária girava em torno dos 230 mil presos, desde então, e com a exceção do ano de 2005, o crescimento foi significativo e constante, em torno de 8% ao ano, chegando a um total de 574 mil presos em julho de 2013.

Do total de presos no país em 2012, 93,8% estavam no sistema penitenciário, e 6,7% sob custódia das polícias. Os 34.304 sob custódia das polícias, situação irregular que contraria a legislação, concentram-se em algumas unidades da Federação, entre as quais os estados do Paraná, com 9.290 presos, de Minas Gerais, com 6.058, São Paulo, com 4.867, Rio de Janeiro, com 2.920, e Maranhão, com 1.176.

A população carcerária brasileira, em julho de 2013, representava uma taxa de encarceramento de 287 presos por 100 mil habitantes. Essa taxa varia muito de estado para estado, tornando a geografia do encarceramento no Brasil bastante variável. Entre os estados com taxas de encarceramento acima da média nacional, destacam-se o Acre, com 521 por 100 mil habitantes, o Mato Grosso do Sul com 519, São Paulo com 503, Rondônia, com 495, e o Distrito Federal, com 476. Em sentido inverso, com taxas muito baixas de encarceramento, bem abaixo da média nacional, destacam-se os estados do Piauí, com 95 presos por 100 mil habitantes, do Maranhão, com 99, e da Bahia, com 113.

Gráfico 5 – Taxa de encarceramento por Estado – junho de 2013

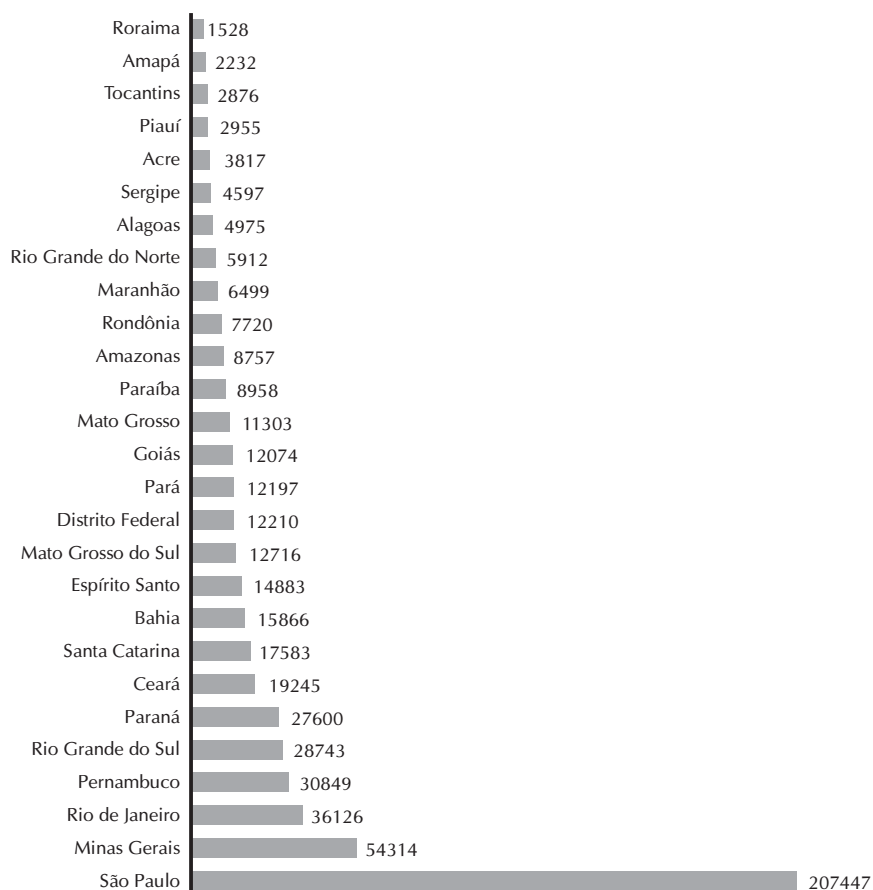


Fonte: DEPEN

Analisando-se a população carcerária por estado em números absolutos, constata-se o peso representado pelo estado de São Paulo no total

de presos do país. Eram 207.447 presos em junho de 2013, vindo em seguida o estado de Minas Gerais, com 54.314.

Gráfico 6 – População carcerária por estado – junho de 2013



Fonte: DEPEN-MJ

Importante então considerar a comparação entre o percentual de presos em cada estado e o peso relativo de cada estado na população total do país. Realizando-se esta comparação, constata-se que São Paulo, que responde por quase 22% da população do Brasil, tem uma população carcerária correspondente a 36% do total de presos do país. Nesse

sentido, também se destaca o estado do Mato Grosso do Sul, com 2,2% do total de presos para uma população que corresponde a 1,3% da população do país. De outro lado, chamam novamente atenção os dados do Piauí, Bahia e Maranhão, em que a população carcerária representa um terço apenas do que constitui as populações destes estados proporcionalmente ao país.

Do total de presos no Brasil em junho de 2013, 56,2% estavam cumprindo pena. Os que estavam em situação provisória, ainda sem uma condenação criminal, representavam 43,8% do total, 2% a mais do que em dezembro de 2012. O crescimento do número de presos provisórios, que se mantém constante na última década, reflete a pouca efetividade da nova lei de cautelares no processo penal (Lei 12.403/2011), que deu ao Judiciário uma série de novas possibilidades para a garantia do andamento do processo, sem a necessidade da prisão do acusado, entre as quais o monitoramento eletrônico do preso, ainda pouco utilizado, seja por resistência dos juízes, seja pela falta de estrutura nos estados.⁹

Em números absolutos, o estado de São Paulo, sozinho, representava, no final de 2012, 32% do total de presos provisórios do país, com um total de 62.843 aguardando julgamento (32,9% do total de presos no estado). Em termos proporcionais, Piauí, Amazonas e Pernambuco eram no final de 2012 os estados com o maior percentual de presos provisórios, com 65,7%, 62,7% e 62,2%, respectivamente. Também apresentavam taxas elevadas de presos provisórios, bem acima da média nacional, os estados do Maranhão, Bahia e Minas Gerais, todos em torno de 60% de presos provisórios. Taxas tão elevadas estão relacionadas com a morosidade judicial e a não efetivação das garantias processuais para determinados perfis de acusados, que acabam por responder ao processo presos, por períodos que chegam até dois anos ou mais, sem que haja uma justificativa legalmente plausível.

Do total de presos no final de 2012, 93,8% eram homens, e 6,2% mulheres, igual ao percentual do ano anterior, demonstrando uma re-

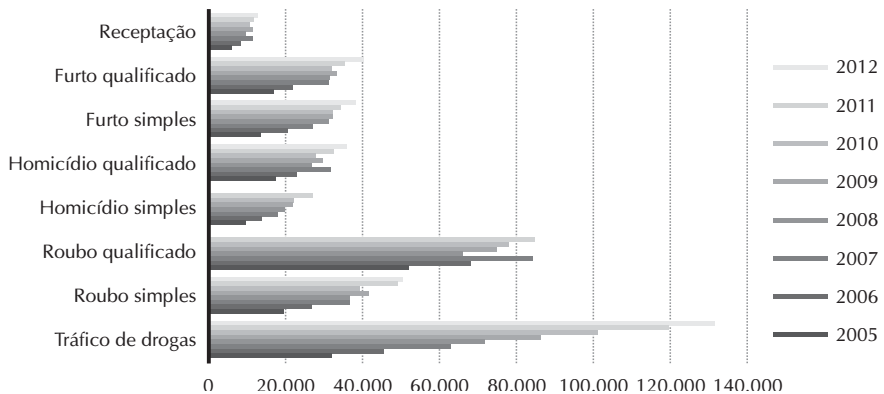
⁹ Para uma análise do impacto da nova lei de cautelares sobre as decisões judiciais em matéria de prisão preventiva, ver a pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz (2014).

versão do quadro de aumento proporcionalmente maior do encarceramento feminino na última década. Entre os estados com maior proporção de mulheres encarceradas, destacam-se Roraima, com 10,4%, Mato Grosso do Sul, com 9,6%, e o Espírito Santo e o Amazonas, ambos com 9,1%. Com relação ao perfil prisional em termos de faixa etária, se mantém o mesmo padrão do ano anterior, com 29,5% dos presos com idade entre 18 e 24 anos, 25,3% entre 25 e 29 anos, 19,2% entre 30 e 34 anos, 17,4% entre 35 e 45 anos, e 7,5% com 46 anos ou mais. Quanto à cor da pele, é significativo o crescimento do número de presos pretos ou pardos, que eram 60,3% em 2011 e saltam para 67,4% em 2012, reforçando o viés de seletividade do sistema com relação a este marcador social.

Quanto aos tipos de crime que geram condenação e encarceramento no Brasil, os dados apresentados colocam em primeiro lugar os crimes contra o patrimônio, que representam 49,1% do total de condenados presos, incluindo-se nessa categoria os crimes de furto simples e qualificado, roubo simples e qualificado, latrocínio, extorsão, extorsão mediante sequestro, apropriação indébita, estelionato, receptação simples e qualificada. Em seguida, estão os presos condenados por crimes relacionados com a lei de drogas, que representam 25,3% do total. Este número vem crescendo nos últimos anos, desde a entrada em vigor da Lei 11.343/2006, que agravou a pena mínima para os delitos relacionados com o tráfico de drogas. Além do aumento da pena, a mudança da lei acabou produzindo um efeito imprevisto, que foi a opção pelo enquadramento como tráfico de situações que antes eram tipificadas pela polícia como porte para uso pessoal. Como não há no Brasil um critério definido para este enquadramento, como a quantidade de droga, o que acaba pesando é o perfil do acusado, reforçando o caráter seletivo do sistema e, nesse caso, contribuindo para a superlotação carcerária. Os crimes contra a pessoa vêm em seguida, representando 11,9% do total de presos condenados, incluindo aí os homicídios simples e qualificado, o sequestro e o cárcere privado. Os assim chamados crimes contra os costumes representam 3,9% do total, incluindo o estupro, o atentado violento ao pudor, a corrupção de me-

nores, o tráfico internacional de pessoas e o tráfico interno de pessoas. Chama ainda atenção o percentual elevado de 5,6% de presos condenados por crimes tipificados no estatuto do desarmamento, como o porte ilegal de arma.

Gráfico 7 – Número de presos condenados por tipo de delito (para delitos com as maiores taxas de encarceramento) – 2005-2012



Fonte: DEPEN

Conforme os dados do Departamento Penitenciário (DEPEN), o aumento da opção pelo encarceramento no Brasil está vinculado a dois vetores principais: o aumento constante das taxas de encarceramento preventivo e o aumento da criminalização do mercado da droga (como é possível perceber no último gráfico). Por outro lado, tal aumento não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, a disseminação de doenças e o crescimento das facções criminosas. Em 2011, o déficit era da ordem de 175.841 vagas. Já em 2012, esse número passa para 211.741, num crescimento de 20% no curto período de um ano, chegando a média nacional a 1,7 presos por vaga no sistema. A situação é mais grave em estados cuja razão de presos por vaga chega a mais de dois, como nos estados da Bahia (2,2), Rio Grande do Norte (2,3), Amapá (2,4), Pernambuco (2,5), Amazonas (2,6), e o recordista estado de Alagoas, com 3,7 presos por vaga.

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

As reformas legais

Em muitos de seus discursos e textos à imprensa, o ex-ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos costumava dizer que, em aspectos relacionados à justiça e à segurança, o arcabouço normativo vigente no Brasil era, em geral, suficientemente avançado, razão pela qual o “fortalecimento das instituições” – e não a mudança das leis – seria o principal desafio de sua gestão à frente daquela pasta. Sendo ou não de todo correta essa avaliação, fato é que ela orienta fundamentalmente a promoção de mudanças incrementais e de longo prazo, sem a intenção ou o compromisso de promover grandes rupturas. Não por coincidência, ao longo da gestão do ex-ministro Marcio Thomaz Bastos, o discurso orientado à reforma das organizações da segurança pública foi perdendo força, sendo substituído, pouco a pouco, por um discurso orientado à “integração operacional” das forças, respeitadas as configurações existentes. (SÁ E SILVA, 2013: p. 426).

Do ponto de vista das reformas da legislação penal, para além do grande número de leis propostas e aprovadas pelo governo ou pelos partidos da base do governo, é possível identificar um fio condutor que articula as propostas programáticas do PT para a segurança com as prioridades identificadas e encaminhadas ao parlamento. Neste sentido, definimos aqui como importantes para análise, seja pelo seu impacto carcerário, seja por sua vinculação com o paradigma de política cri-

minal sustentado, as seguintes leis aprovadas no período pesquisado: O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003); a Lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha – 11.340/2006); a nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006); e a Lei das Cautelares no Processo Penal (Lei 12.403/2012).

O Estatuto do Desarmamento

No Brasil, o Estatuto do Desarmamento, Lei 10.826, entrou em vigor em dezembro de 2003. A proposta de controle de armas começa a ser formulada ainda nos anos 1990, por militantes, pesquisadores e organizações não governamentais envolvidos com o tema da redução da violência no Brasil, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Quando assume a Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003, Luiz Eduardo Soares estabelece como uma das suas prioridades a aprovação da política de controle rígido da venda e circulação de armamento no país. Reunindo o conjunto de proposições que já se encontravam no Congresso naquele ano, uma comissão especial formulou o Estatuto, que para sua aprovação contou com a mobilização da bancada do governo contra o chamado “lobby das armas”, grupo de parlamentares ligados aos interesses das fabricantes de armamento no país.

A lei proibiu o porte de armas por civis, com exceção dos casos em que haja necessidade comprovada. Nesses casos, haverá uma duração previamente determinada e que sujeita o indivíduo à demonstração de sua necessidade de portá-la, com efetuação de registro e porte junto à Polícia Federal (SINARM), para armas de uso permitido, ou ao Comando do Exército (SIGMA), para armas de uso restrito, e pagamento de taxas, que foram aumentadas. Um exemplo dessas situações são as pessoas que moram em locais isolados, que podem requerer autorização para porte de armas para se defender. O porte pode ser cassado a qualquer tempo, principalmente se o portador for abordado em estado de embriaguez com sua arma ou sob efeito de drogas ou medicamentos que provoquem alteração do desempenho intelectual ou motor.

Desde a sanção do Estatuto, somente podem portar arma de fogo os responsáveis pela garantia da segurança pública, integrantes das For-

ças Armadas, policiais civis, militares, federais e rodoviários federais, agentes de inteligência, auditores fiscais e os agentes de segurança privada quando em serviço. Já quanto aos civis, não há permissão para o porte. Quanto à legislação penal decorrente do comércio ilegal e o tráfico internacional de armas de fogo, foram previstas penas mais específicas para essas condutas, até então especificadas como contrabando e descaminho. As penas para ambos os casos é de reclusão de quatro a oito anos e multa. Se a arma, acessório ou munição comercializada ilegalmente for de uso proibido ou restrito, a pena é aumentada da metade. Se o crime for cometido por integrante dos órgãos militares, policiais, agentes, guardas prisionais, segurança privada e de transporte de valores, ou por entidades desportistas, a pena também será aumentada da metade. Se a arma de fogo for de uso restrito, os crimes de posse ou porte ilegal, o comércio ilegal e o tráfico internacional são insuscetíveis de liberdade provisória, ou seja, o acusado não poderá responder ao processo em liberdade, considerando-se crime inafiançável. Só poderão pagar fiança aqueles que portarem arma de fogo de uso permitido e registrado em seu nome.

Conforme previa o Estatuto, em 23 de outubro de 2005, o governo promoveu um referendo popular para saber se a população concordaria com a proibição total da venda de arma de fogo e munição em todo o território nacional. A medida que proibiria a venda de armas e munições no país foi rejeitada, com resultado expressivo, representando 63,94% dos votos “NÃO” contra apenas 36,06% dos votos “SIM”, depois de ampla mobilização dos grupos favoráveis e contrários, com inserções de propaganda nas emissoras de rádios e de televisão. A vitória do “NÃO” foi fruto de uma até então inesperada mobilização dos grupos ligados ao “lobby das armas”, que conseguiram articular um discurso de crítica às instituições de segurança pública e a sua ineficiência para proteger os “cidadãos de bem”, com o argumento liberal da inadequação da intervenção do Estado na esfera da liberdade individual de optar por ter uma arma e buscar garantir a sua própria defesa.

Dessa forma, a aquisição de armas por particulares manteve-se permitida no Brasil, desde que cumpridos os seguintes requisitos: a) Pos-

suir idade mínima de 25 anos; b) Possuir ocupação lícita e residência certa; c) Comprovar idoneidade por meio de apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais, certidões negativas de distribuição de processos criminais e não estar “respondendo a inquérito policial”; d) Apresentar capacidade técnica e aptidão psicológica para manuseio de arma de fogo, atestados por profissionais credenciados pela Polícia Federal; e) Declarar efetiva necessidade; f) Proceder ao pagamento da respectiva taxa (R\$ 60,00).

Hoje, com mais de dez anos de vigência, o Estatuto do Desarmamento ainda é alvo de críticas e propostas de liberalização do acesso às armas. Para seus defensores, boa parte da redução das mortes violentas no Brasil a partir de 2004 é considerada efeito da política de controle e recolhimento de armas desde então implementada.

De 2003 a 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicou a redução em 40% na compra de armas no país (com base na pesquisa de orçamento familiar – POF do IBGE). A pesquisa “De onde vêm as armas do crime” (2013), elaborada pelo Instituto Sou da Paz, sugere que o Estatuto do Desarmamento tem sido eficiente para reduzir o acesso a armas: os indicativos são o aumento do uso de simulacros dos artefatos apreendidos, e 64% das armas apreendidas em eventos criminais entraram em circulação antes de 2003. Impactos diferentes na redução dos homicídios em cada Estado também se devem aos esforços realizados por cada Estado para reduzir a circulação de armas. Podemos citar como exemplo deste esforço o Estado de São Paulo, que só com apreensões de armas pelas polícias estaduais tirou de circulação, desde 2004, 230 mil armas. O estudo aponta que o Estatuto do Desarmamento não é implementado de forma homogênea entre todos os estados brasileiros, o que faz com que o seu impacto na redução ou não dos homicídios varie de acordo com a intensidade e qualidade de sua implementação. Verificou-se que aqueles em que redução na circulação de armas foi maior, foram também os estados em que os homicídios mais caíram. Nesse sentido, demonstra que na década de 2000 a 2010 houve diminuição na difusão das armas de fogo nas regiões localizadas no Sul e Sudeste do país, enquanto houve aumento nas localidades situadas na região Nordeste.

Em um recente estudo sobre a correlação entre os homicídios no Brasil e a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, Soares e Cerqueira (2015) identificaram que a taxa média anual de crescimento das mortes por homicídio no período de 1996 e 2003 foi de 8,56%. Depois da entrada em vigor do estatuto e da implementação das políticas de controle e coleta de armas que estavam previstas nele, a taxa média anual de crescimento dos homicídios no período de 2004 e 2013, passou para 0,53%. Os autores reconhecem que mesmo com essa forte correlação, não é possível afirmar cientificamente que foi apenas o Estatuto o causador da mutação na escala das mortes por armas de fogo, mas permite, pelo menos, inferir, junto com outros estudos, o seu papel extremamente importante na redução da violência, constituindo-se em um importante elemento, já no primeiro ano do governo de Lula, da tentativa de inverter a lógica com que se vinha enfrentando o problema e apontar um novo caminho para a prevenção do delito, combinado com outras políticas públicas nesse sentido.

A Lei Maria da Penha e a violência contra a mulher

A elaboração da Lei 11.340/06 partiu, em grande medida, de uma perspectiva crítica aos resultados obtidos pela criação dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM) para o equacionamento da violência de gênero.¹⁰ O procedimento do JECRIM estaria intimamente atrelado ao conceito de “menor potencial ofensivo”, tornando os crimes abrangidos por

¹⁰ No Brasil, a incorporação de inovações no sistema judicial adquiriu incentivos a partir do final dos anos 1980, especialmente depois da promulgação da Constituição de 1988. Uma série de novos mecanismos para a solução de litígios foram previstos com vistas a agilizar os trâmites processuais, entre os quais teve um significado relevante a criação dos Juizados Especiais Criminais, direcionados para as chamadas pequenas causas e para os delitos de menor potencial ofensivo, regulados pela Lei Federal 9.099 de setembro de 1995. A implementação dos Juizados Especiais Criminais faz parte de uma lógica de informalização, entendida não como renúncia do Estado ao controle das condutas e à ampliação das margens de tolerância, mas como uma busca por alternativas de controle mais eficazes e menos caras. Nos Juizados Especiais Criminais vão ser atendidos certos tipos de delitos (com pena máxima em abstrato até um ano) e de acusados (não reincidentes). Com sua implementação, esperava-se que os antigos juizados criminais pudessem atuar com mais eficácia nos chamados delitos de maior potencial ofensivo.

sua competência como “menos significativos”. Ao categorizar os crimes tendo como parâmetro a pena cominada, estaria sendo imposto um tratamento penal homogêneo a situações de diferentes intensidades e naturezas, o que acabava por banalizar a violência doméstica contra a mulher. Os problemas normativos e as dificuldades de implantação de um novo modelo para lidar com conflitos de gênero, orientado pela simplicidade e economia processuais, mas incapaz de garantir a participação efetiva da vítima na dinâmica de solução do conflito, levaram diversos setores do campo jurídico e do movimento de mulheres a adotar um discurso de confrontação e crítica aos Juizados, especialmente direcionado contra a chamada banalização da violência que por via deles estaria ocorrendo, explicitada na prática corriqueira da aplicação de uma medida alternativa correspondente ao pagamento de uma cesta básica pelo acusado, ao invés de investir na mediação e na aplicação de medidas mais adequadas para a administração do conflito.

Nesse sentido, em pesquisa realizada pela FGV para a série Pensando o Direito, do Ministério da Justiça, sobre as justificativas para produção de normas penais, o termo *impunidade* é apontado como um fator constantemente ressaltado nos debates anteriores à edição da chamada Lei Maria da Penha. Porém, o estudo ressalta que o termo impunidade pode não estar diretamente relacionado à expectativa de aplicação de uma pena de prisão, devendo a ideia ser analisada em conjunto com a identificação da etapa ou momento ao qual se atrela a ideia de impunidade. (Escola de Direito da FGV-SP, 2010, p. 48). Em um primeiro momento, o termo impunidade manifestou-se com relação à identificação de um grave problema social que demandava intervenções de forma a marcar oposição à ação do agressor. De diferentes formas, as falas coincidem em atribuir à noção de impunidade uma ausência de apropriação pública ou estatal do problema, ou seja, não se considera adequada ou suficiente a ação do Estado para a contenção do problema. Assim, a lista de expectativas para a elaboração de uma política criminal adequada ao problema social incluía criar espaços para a escuta das vítimas, elaborar mecanismos de intervenção direta sobre a situação-problema, bem como buscar uma atuação dos atores de justiça criminal

que não reproduzisse o problema social em questão. É o que se verifica, por exemplo, na manifestação de Maria Berenice Dias:

A ênfase em afastar a incidência da Lei dos Juizados Especiais nada mais significa do que reação à maneira absolutamente inadequada com que a Justiça cuidava da violência doméstica. A partir do momento em que a lesão corporal leve foi considerada de pequeno potencial ofensivo, surgindo a possibilidade de os conflitos serem solucionados de forma consensual, praticamente deixou de ser punida a violência intrafamiliar. O excesso de serviço levava o juiz a forçar desistências impondo acordos. O seu interesse, como forma de reduzir o volume de demandas, era não deixar que o processo se instalasse. A título de pena restritiva de direito, popularizou-se de tal modo a imposição de pagamento de cestas básicas, que o seu efeito punitivo foi inócuo. A vítima sentiu-se ultrajada por sua integridade física ter tão pouca valia, enquanto o agressor adquiriu a consciência de que era “barato bater na mulher”. (DIAS, 2007: p. 8)

O caso de Maria da Penha Fernandes, que terminou dando seu nome à lei, foi utilizado como um exemplo extremo da incapacidade do Estado em neutralizar a violência contra a mulher e, a partir do mesmo, articulou-se uma ampla mobilização dos movimentos de mulheres contra a violência, demandando o aumento das penas e a melhoria das instituições de atenção e processamento dos casos de violência.¹¹

¹¹ Em maio de 1983, a farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima, dentro de sua casa, de tentativas de homicídio perpetradas por seu marido na época, em Fortaleza (Ceará). O agressor, Marco Antonio Heredia Viveiros, colombiano naturalizado brasileiro, economista e professor universitário, disparou em Maria da Penha enquanto ela dormia; em decorrência da violência empregada, ela ficou paraplégica de forma irreversível. Posteriormente, tentou eletrocutá-la no banho. Passados mais de 15 anos do delito, apesar de possuir condenações do Tribunal de Justiça do Ceará (1991 e 1996), não havia uma decisão definitiva no processo e o agressor permanecia em liberdade, razão pela qual Maria da Penha, o Centro para a Justiça e Direito Internacional do Brasil e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher do Brasil apresentaram o caso diante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Em 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos responsabilizou o Estado brasileiro por omissão, negligência e tolerância. Considerou que nesse caso se davam as condições de violência doméstica e de tolerância por parte do Estado, definidas na Convenção de Belém do Pará.

Em relação às lesões corporais leves, a Lei 11.340/06 instituiu um aumento da pena máxima em abstrato, se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, que passou a ser punida com três meses a três anos de detenção. Com essa medida, retirou dos JECRIM a competência para o processamento deste delito e previu-se a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Optou-se ainda por prever expressamente, no art. 41, que aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei 9.099/95. Agora, caso o juiz entenda necessário o comparecimento do agressor em programa de recuperação e reeducação, a medida é tomada de forma impositiva (pena restritiva de direitos) e não mais como parte de uma dinâmica de mediação, ou mesmo de transação penal.

A exclusão do rito da Lei 9.099/95, expressa no art. 41 da Lei 11.340/06, para o processamento de casos de violência doméstica, deixa uma reduzida margem para a mediação do conflito. Além disso, reenvia esses delitos para a Polícia Civil, pois agora dependem novamente da produção do inquérito policial. Embora a Lei tenha sido bastante minuciosa ao orientar a atividade policial, são conhecidas todas as dificuldades existentes, tanto estruturais quanto culturais, para que esses delitos venham a receber o tratamento adequado por parte da Polícia Civil. (AZEVEDO & VASCONCELLOS, 2011).

Incluindo a prisão preventiva como medida protetiva de urgência cabível em determinadas circunstâncias, a nova lei concedeu ainda ampla discricionariedade ao juiz para decidir sobre a necessidade da segregação cautelar do indivíduo acusado da prática de violência contra a mulher, valendo-se de relações domésticas e familiares. Como lembra Carla Marrone Alimena (2010), a Lei Maria da Penha, elaborada com a contribuição direta do movimento feminista, traz consigo demandas vinculadas à busca pela ampliação e conquista de direitos ainda não totalmente garantidos e se orienta pela busca da inserção explícita da violência contra a mulher na legislação brasileira, com o intuito de

afastar, ainda que simbolicamente, práticas institucionais consideradas machistas. Para Carla Alimena:

Pode-se entender a promulgação da Lei 11.340/06 como a chegada do momento de *cobrar com juro* um sofrimento feminista antigo, talvez em razão de um descaso estatal histórico com a problemática, optando-se por um *discurso que se baseia no binômio vitimização-criminalização* como estratégia para legitimar, tanto o discurso político quanto a nova lei que se pretendia construir. (ALIMENA, 2010: p. 74-75)

O conjunto de informações e de dinâmicas institucionais de administração de conflitos, que se verificam nos novos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, permite concluir que o conflito de gênero que está por trás da violência doméstica e familiar contra a mulher não pode ser tratado pura e simplesmente como matéria criminal. O retorno do rito ordinário do processo criminal para apuração dos casos de violência doméstica não leva em consideração a relação íntima existente entre vítima e acusado, não sopesa a pretensão da vítima nem mesmo seus sentimentos e necessidades.

Os Juizados Especiais Criminais abriram espaço para experiências bem-sucedidas neste âmbito, como as várias alternativas de encaminhamento do caso dão conta (compromisso de respeito mútuo, encaminhamento para grupo de conscientização de homens agressores etc.). No entanto, a falta de adesão normativa institucional a mecanismos efetivos para a mediação dos conflitos e o equívoco da banalização da cesta básica deflagraram a reação que culminou com a Lei 11.340/06. A falta de uma rede de atendimento que ligue as instituições com a área da saúde e que proporcione serviços e atendimento tanto às vítimas quanto aos agressores dificulta a solução de grande parte da demanda. Tanto os profissionais que atuam no Juizado quanto aqueles que atuam na delegacia reconhecem a necessidade de tratamento médico e psicossocial para a clientela que costumam atender diariamente.

É importante reconhecer que todo o processo de debate, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha, em grande medida impulsionado pela Secretaria Nacional de Mulheres da presidência da Repúbli-

ca no primeiro governo de Lula, contribuiu muito para dar visibilidade ao problema, colocar em questão os procedimentos até então utilizados pelo sistema de justiça para banalizar os casos que chegavam ao âmbito judicial e criar novas possibilidades de administração de conflitos de gênero. Tratando-se de delitos que em sua maioria não resultam em penas de prisão, como as lesões corporais leves e ameaças, a Lei Maria da Penha não produziu um impacto maior nas taxas de encarceramento e contribuiu para se repensar as práticas das polícias, cuja estrutura dual e burocrática não responde às demandas de proteção das mulheres e outros grupos sociais vulneráveis, e do âmbito judicial, ainda distante de uma possibilidade efetiva de garantir o acesso à justiça de forma rápida e adequada.

A Nova Lei de Drogas – Lei 11.343/2006

Em 23 de agosto de 2006, entrou em vigor no Brasil a Lei 11.343, que atualmente disciplina a questão das drogas. A referida lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) prescreveu medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabeleceu normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; definiu crimes, bem como deu outras providências. O Parágrafo Único do artigo 1º assim define a expressão *drogas*: “Consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União”. Ainda no Título VI da Lei de Drogas, é feita a observação de que o vocábulo “droga” pode aparecer, também, intitulado como: substância entorpecente, psicotrópica, precursora ou sob controle especial, conforme a Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998 (artigo 66 da Lei 11.343/2006). Pelo exposto, percebe-se que a Lei de Drogas trabalha a partir da ideia de norma penal em branco, que precisa de regulamentação complementar. Em vista disso, importante frisar que, atualmente, as drogas controladas ou proscritas, vêm listadas na Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária nº 39 de 9 de

julho de 2012¹², a qual dispõe sobre a atualização do Anexo I (Listas de Substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial) da Portaria supracitada. É possível dizer que muito embora determinada substância seja capaz de causar dependência, enquanto não estiver catalogada em lei ou em lista elaborada pelo Poder Executivo da União, não haverá tipicidade na conduta daquele que pratique qualquer dos ilícitos previstos na Lei 11.343/2006.

Para Luciana Boiteux, um dos maiores destaques da atual Lei de Drogas é a previsão de forma expressa dos princípios do sistema nacional de políticas públicas sobre drogas, dado que a sua positivação reflete “uma nova abordagem, que marca um paradigma proibicionista moderado, com reconhecimento de estratégias de redução de danos”. (BOITEUX, 2009: p. 35). Segundo Boiteux, ocorreram “profundas mudanças no tratamento penal legislativo da questão das drogas”, em destaque para: “I) a distinção entre o ‘traficante profissional’ e o ‘traficante ocasional’, por força da previsão contida no art. 33, § 4º; II) a diferenciação entre estes e o mero usuário e, finalmente; III) o fim da pena privativa de liberdade na hipótese do porte de droga para uso próprio.” (BOITEUX, 2009: p. 36). Complementa o seu ponto de vista, referindo a importância da distinção entre “traficante” e “não traficante”, ressaltando, porém, que “a forma como foi redigido o dispositivo tem trazido dificuldades para essa diferenciação na prática da Justiça Penal”. (BOITEUX, 2009: p. 36).

Além disso, da leitura do novo texto legal sobre drogas, ao manter a incriminação do tráfico ilícito, percebe-se que optou o legislador por uma política criminal de “dupla mão para o enfrentamento do complexo problema relacionado ao crime mais grave: em determinados casos, a lei abrandou e, em outros, endureceu o sistema de controle das condutas relacionadas ao tráfico.” (LEAL & LEAL, 2010: p. 75). Como exemplo da última situação, temos o maior rigor na resposta punitiva,

¹² BRASIL. Ministério da Saúde. ANVISA. *Resolução da Diretoria Colegiada nº 39 de 9 de Julho de 2012*. Dispõe sobre a atualização do Anexo I, Listas de Substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e outras sob Controle Especial, da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/sngpc/Documentos2012/rdc39.pdf>>. Acessado em: 12 jun. 2013.

com o aumento da pena mínima de reclusão – passou de três para cinco anos – e da pena pecuniária mínima e máxima, agora estipulada entre 500 (quinhentos) e 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa. De outro lado, a lei estipulou um abrandamento da resposta legal em relação ao condenado primário e de bons antecedentes na forma de causa de redução de pena. Referida minorante, que pode ser operada nos patamares de um sexto a dois terços, de acordo com a prescrição do artigo 33, § 4º, da Lei de Drogas, serve para “beneficiar o delinquente do primeiro crime e distingui-lo do traficante reincidente e integrante de quadrilhas ou organizações criminosas”. (LEAL & LEAL, 2010: p. 82).

No caso da Lei de Drogas, portanto, é possível identificar a adoção de duas tendências de política criminal, a proibicionista e a prevencionista, além de uma inclinação às políticas de atenção e de reinserção social do usuário e do dependente. Nas palavras de Alice Bianchini, “a proibicionista dirige-se contra a produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, enquanto a prevencionista é aplicada para o usuário e para o dependente”. (BIANCHINI, 2011: p. 35).

Salo de Carvalho, por sua vez, sustenta que a atual Lei de Drogas,

[...] apesar de insinuar intervenções redutoras, prevê medidas descarcerizantes que acabam sendo consumidas pela lógica da punitividade, fato que propicia identificar na base argumentativa da nova lei a inversão lógica do discurso de contração de riscos. Ou seja, é enunciada formalmente a política de redução de danos, mas sua instrumentalização reforça a lógica repressiva. (CARVALHO, 2010: p. 149)

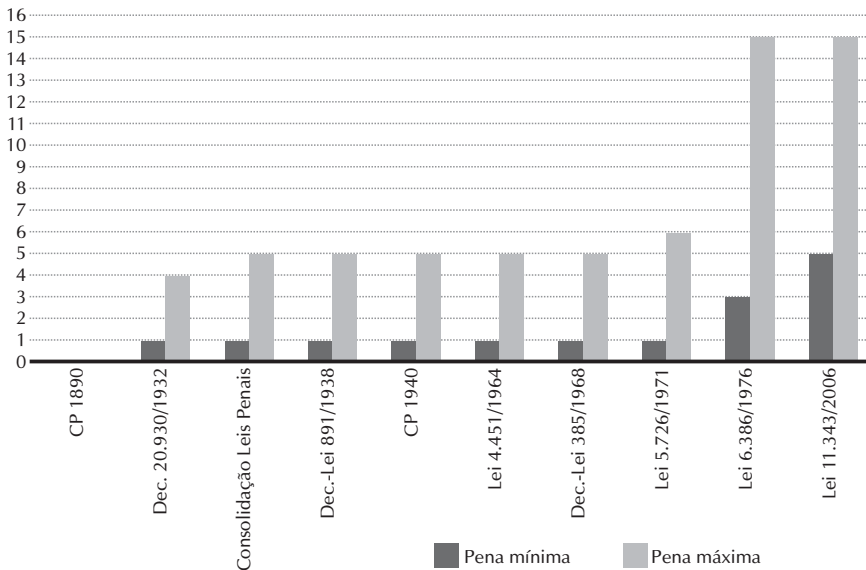
Marcelo Mayora, em entendimento semelhante, assevera que a Lei 11.343 de 2006 trouxe inovações em relação à Lei 6.368 de 1976, “mas manteve a mesma lógica, justamente porque partiu da mesma premissa político-criminal, qual seja, da perspectiva de ‘guerra às drogas’, mediante persecução e punição violentas ao tráfico, e tratamento em relação ao usuário”. (MAYORA, 2009: p. 245-246).

A respeito da evolução legislativa em matéria de drogas, Luciana Boiteux e João Pedro Pádua fazem um breve retrospecto levando em conta o tipo e o quanto de pena cominada para esse delito, nos seguintes termos:

Na redação original do fato criminoso, que deu origem ao que hoje se denomina de tráfico de drogas no direito brasileiro, prevista no primeiro Código Penal da República, de 1890, ainda não havia distinção entre substâncias lícitas e ilícitas, e a única pena prevista era a de multa. De lá para cá, foram nada menos que nove alterações legislativas (dez leis no total), em um forte movimento de aumento da quantidade de penas e adição de novas condutas à incriminação. (BOITEUX & PÁDUA, 2014: p. 14-15)

Para ilustrar o aumento gradual das penas previstas para esse tipo de delito, os autores apresentam a evolução legislativa com relação às penas mínima e máxima para o tráfico de drogas no Brasil.

Gráfico 8 – Evolução histórica da penalização do delito de tráfico de drogas no Brasil



Fonte: BOITEUX & PÁDUA, 2014: p 14.

Analisando os efeitos da nova lei de drogas sobre a repressão legal ao consumo de substâncias ilícitas e o processamento formal dos casos encaminhados ao sistema de justiça criminal, Grillo, Policarpo e Verís-

simo (2011) buscaram compreender as práticas dos atores envolvidos com o controle social ou legal do uso de drogas e elucidar as dinâmicas das negociações envolvidas no processo de incriminação dos usuários, à luz do debate em torno das mudanças trazidas pelo novo diploma legal. Os autores identificaram uma redução dos números de casos que entram no sistema como uso de drogas, desde a entrada em vigor da nova lei, o que não se explicaria somente pela mudança na lei, mas pela interpretação por parte da polícia de que esse crime teria se descaracterizado, forçando uma mudança na criminalização de certos fatos como comércio de drogas.

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

Lembremo-nos de que, apesar do fim da pena de prisão, foram mantidos os demais procedimentos criminais previstos para o tratamento legal desses casos, de modo que os acusados ainda estão sujeitos às seguintes medidas: advertência verbal, prestação de serviço à comunidade, medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo e, em último caso, multa. Como observa Karam:

Ao contrário do que muitos querem fazer crer, a Lei n. 11 343/06 não traz assim nenhuma mudança significativa nesse campo do consumo. Os “defensores” da nova lei querem fazer crer que a previsão de penas não privativas de liberdade seria uma descriminalização da posse para uso pessoal, sustentando que somente seriam crimes as condutas punidas com reclusão ou detenção (expressões utilizadas no Código Penal como espécies de prisão). Ignoram que a ameaça da pena é que caracteriza a criminalização. E

penas, como a própria Constituição Federal explicita, não são apenas as privativas da liberdade, mas também as restritivas da liberdade, a perda de bens, a multa, a prestação social alternativa, as suspensões ou interdições de direitos, entre outras. (KARAM, 2008: p. 116)

Para Grillo, Policarpo e Veríssimo, a *mercadoria política* em jogo não é apenas o registro ou não do flagrante, mas também o tipo criminal em que a situação de porte ilegal de drogas vai ser classificada, se para o *uso* ou o *tráfico*. Quando esses flagrantes chegam à delegacia, são os delegados e policiais civis de plantão que fazem a tipificação criminal, com base, porém, na descrição oferecida pelo “condutor”, normalmente um policial militar. As suas declarações orientam a formulação da “dinâmica do fato” e, se enquadrado como usuário, o acusado deverá apenas assinar o Termo Circunstanciado, sendo logo liberado, ao passo que, se configurar um caso de tráfico, inicia-se a lavratura de um Auto de Prisão em Flagrante e o acusado vai para a prisão, onde aguardará pelo julgamento.

Os parâmetros para a realização da tipificação criminal encontram-se no parágrafo 2º do artigo 28 desta mesma lei:

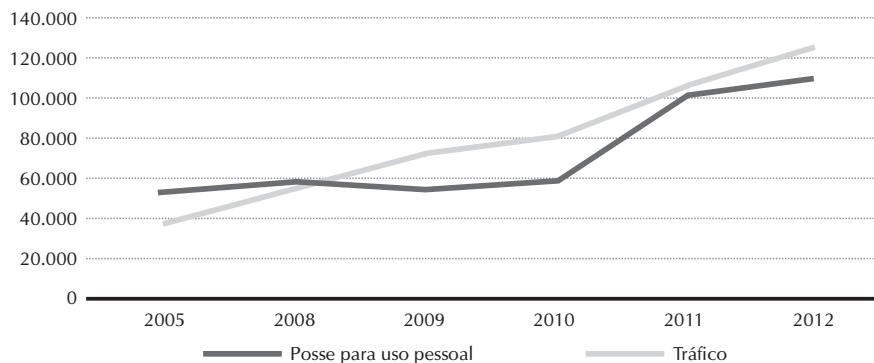
Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.

A subjetividade dos critérios abre espaço para a reificação das pré-concepções policiais sobre quem sejam os traficantes e os usuários. Tanto os procedimentos de vigilância quanto os de incriminação dos suspeitos recaem sobre indivíduos já identificados na malha policial ou sobre aqueles que se enquadram nos tipos sociais potencialmente criminosos, criminalizando-os preventivamente. Trata-se da “sujeição criminal”, um “processo social que incide sobre a identidade pública, e muitas vezes íntima, dos indivíduos” (MISSE, 1999: p. 210), que subjetivam os rótulos a eles atribuídos. A construção da narrativa dos fatos é mediada por todas as referidas disputas e negociações e remete ao processo da criminalização-incriminação, definido pelo enquadramento

de um curso de ação na classificação criminalizadora típico idealmente definida, isto é, a criminação de um evento, e a atribuição do fato criminal a um suposto sujeito-autor, enfim, a sua incriminação. (MISSE, 1999). A elaboração do texto oficial final, que descreve as circunstâncias do flagrante, vai encaixar um indivíduo nas categorias de usuário ou traficante, que, apesar da imprecisão nos parâmetros que as separam, possuem previsões de penas bastante díspares.

Das considerações lançadas, é imprescindível a verificação do número de ocorrências registradas pelas polícias civis brasileiras envolvendo entorpecentes, nas modalidades de posse, uso e tráfico de drogas. A seguir, observemos a evolução dos casos nos anos de 2005 e 2008 a 2012:

Gráfico 9 – Número de eventos registrados pelas polícias civis brasileiras sob a classificação de *tráfico, posse e uso de drogas* – 2005-2012



Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, edições de 2009 a 2012.

Constata-se o crescimento significativo das ocorrências pelo delito de tráfico de drogas, e a estabilização inicial, e depois também o crescimento, do enquadramento do delito de porte para uso pessoal. O que chama atenção é que em 2005 e 2008 o número de casos de posse e uso eram superiores aos de tráfico. Por outro lado, a partir de 2009 ocorre uma inversão, o tráfico supera a posse/uso. Em uma interpretação combinada dos dados, o número de ocorrências por posse e uso de

entorpecentes em 2012 praticamente dobrou em relação aos valores de 2005. Já as ocorrências por tráfico de drogas mais do que triplicaram no mesmo intervalo.

Em sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo, Campos (2015) analisa o processo legislativo que resultou na aprovação da Lei 11.343/2006. A relatoria do projeto durante a tramitação ficou a cargo de um deputado do Partido dos Trabalhadores. A incorporação de todas as emendas propostas pela bancada conservadora do Congresso foi justificada pela ideia de que era importante a distinção, do ponto de vista do tamanho da pena, entre usuário e traficante. O discurso articulado pelo relator foi de que o tráfico deveria ser firmemente combatido e o usuário tratado como alguém que precisa de ajuda, não sendo discutida, nesse momento, nem a dificuldade de diferenciar ambas as figuras nem, menos ainda, o fato de que o endurecimento da pena poderia recair apenas sobre os pequenos comerciantes de drogas ilegais do varejo do tráfico. Para piorar a situação, foi um deputado do PT, Antônio Carlos Biscaia, com carreira como promotor no Estado do Rio de Janeiro, quem propôs aumentar a pena mínima de três para cinco anos para o delito de tráfico, impedindo qualquer possibilidade de aplicação de penas alternativas. Desse modo, a aprovação da lei foi celebrada tanto pela esquerda quanto pela direita, o que demonstra o peso da perspectiva proibicionista na bancada do PT, que mesmo tendo desenvolvido experiências importantes de políticas de redução de danos no âmbito municipal em todo o país, não tinha uma posição clara com relação à importância da descriminalização das drogas. Para as bancadas conservadoras, a nova lei reforçava a criminalização do tráfico e previa para o usuário a possibilidade de ser encaminhado para “comunidades terapêuticas”, boa parte delas vinculadas a igrejas neopentecostais.

O trabalho de Campos (2015) também demonstra como o sistema de justiça penal vem aplicando a nova lei, condenando à prisão indivíduos portadores de pequenas quantidades de drogas. No levantamento realizado em alguns bairros da cidade de São Paulo, Campos mostra que tanto no período anterior como depois da entrada em vigor da nova lei (2004 e 2009), mais da metade dos indivíduos imputados pela polí-

cia pelo delito de tráfico tinham em sua posse até sete gramas de drogas (maconha, crack ou cocaína). A tese também mostra que desde a entrada em vigor da nova lei, a partir do trimestre julho-setembro de 2006, o número de incriminados por tráfico sempre foi igual ou maior do que o número de incriminados por uso. A série apresentada, com relação a determinados distritos policiais de São Paulo, permite afirmar que a principal consequência da nova lei de drogas foi o aumento da incriminação de pessoas pelo comércio de drogas pela polícia, ao passo que diminuiu proporcionalmente o número de incriminações por uso. Para comprovar essa hipótese, foi realizado um modelo estatístico de regressão binária logística que testou a probabilidade de alguém ser levado para uma delegacia por tráfico com relação à probabilidade de detenção por uso. O modelo também testou quais eram as variáveis que mais interferiam nessa possibilidade. De acordo com os resultados obtidos, o autor observa que o fator que mais aumenta as chances de que alguém seja detido por tráfico de drogas em relação ao uso é o ano. Em 2009, tendo como ponto referência o ano de 2004, as chances de que uma pessoa fosse incriminada por tráfico em relação ao uso aumentaram aproximadamente quatro vezes (3,95). Portanto, na medida em que os anos passam, tendo em vista que a nova lei de drogas entrou em vigor em 2006, em cada ano aumentava gradualmente as chances de incriminação por tráfico em relação ao uso: 0,91 mais chances em 2005 (antiga lei de drogas); 1,34 em 2006 (primeiro trimestre da nova lei de drogas em vigor); 1,98 em 2007 (primeiro ano inteiro de vigência da nova lei de drogas); 2,06 em 2008 e 3,95 em 2009. (CAMPOS, 2015: p.173).

Desse modo, é possível concluir que, diante do conjunto de reformas em âmbito penal ocorridas durante os mandatos do presidente Lula, a nova lei de drogas foi efetivamente a que mais contribuiu para o recrudescimento do encarceramento no Brasil, criminalizando a comercialização de drogas ilegais e enviando para as prisões superlotadas e dominadas por facções criminosas a diversos jovens, pobres, residentes das periferias urbanas, de baixa escolaridade, assim como mulheres. Mesmo quando houve por parte do governo federal a expectativa de que a nova lei pudesse produzir esse resultado, a falta de uma visão mais clara sobre

o tema e a ilusão de que a distinção entre usuários e traficantes poderia se dar simplesmente pela diferenciação no tamanho e espécie da pena cominada legalmente, sem levar em consideração a perversidade dos mecanismos de seletividade penal, comprometeu em grande medida os esforços de criação de alternativas penais e o questionamento da prisão como centro do sistema penal.

*A nova lei de medidas cautelares no processo penal
(Lei 12.403/2011)*

No Brasil, a última década foi marcada por um crescimento constante do número de presos provisórios. A utilização das medidas cautelares, em especial a prisão preventiva, torna-se rotineira, contrariando o entendimento de que deveriam ser restritas a casos excepcionais.¹³

Com uma clara intenção descarcerizadora, em maio de 2011 foi sancionada a Lei 12.403, que, entre outras disposições, passou a prever medidas cautelares alternativas à prisão. Importante destacar que, antes da edição da nova lei, o juiz não contava com opções intermediárias, a saber: ou concedia a liberdade provisória ou decretava a prisão preventiva do acusado.

A reforma legal foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 2001, havendo sido elaborada por uma comissão composta por juristas.¹⁴ Sua tramitação, portanto, levou uma década. A iniciativa foi trazida pelo governo de Cardoso quando, naquele momento,

¹³ Segundo a CIDH (2013), a natureza excepcional da aplicação da prisão preventiva, em conformidade com os critérios de necessidade e proporcionalidade, é um elemento que deve, necessariamente, estar presente em toda política criminal que leve em consideração os princípios do Sistema Interamericano. A Convenção Americana estabelece que ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrário (art. 7.3), bem como toda pessoa terá direito de ser julgada dentro de um prazo razoável ou ser colocada em liberdade, sem prejuízo da continuidade do processo e da cumulação da liberdade com outras medidas que assegurem seu comparecimento à juízo (art. 7.5). Assim, estar em liberdade durante o processo é um direito do acusado e, como tal, somente pode ser restringido de forma excepcional e justificada com base nas normas estabelecidas juridicamente. Não se trata de um benefício, mas de um direito estabelecido com a finalidade de se proteger bens jurídicos fundamentais, como a liberdade e a integridade pessoal.

¹⁴ Ada Pellegrini Grinover, Petrônio Calmon Filho, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes, Luiz Flávio Gomes, Miguel Reale Júnior, Nilzardo Carneiro Leão,

ainda não havia sustentação política no Congresso para alcançar sua aprovação. É importante destacar aqui o papel desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais no debate das recentes reformas penais no Brasil. Constituído no início dos anos 1990, o Instituto reúne juristas de todo o país, mas tem sua sede em São Paulo, onde foi formado por uma importante geração de advogados e outros operadores jurídicos que se destacaram na defesa do Estado democrático de direito no período da ditadura militar. De seus quadros saíram ministros de Justiça tanto dos governos do PSDB, como Miguel Reale Jr., como do PT, por exemplo, Marcio Tomaz Bastos. No entorno do Instituto reuniu-se o pensamento penal liberal do Brasil, responsável em grande medida pela tentativa de contenção do poder punitivo e das tentativas mais extremas de endurecimento penal.

Após a edição da nova lei, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais dedicou um boletim ao tema, destacando que a reforma legal foi formulada na direção oposta das tradicionais respostas punitivas emergenciais, demonstrando a existência da possibilidade de elaboração de uma política criminal consistente. Ressaltou-se, ainda, que o processo que levou à elaboração da lei, com uma discussão séria e ponderada, deveria servir de exemplo aos legisladores brasileiros. (IBCCRIM, 2011).

Colocado na agenda do Congresso durante o primeiro ano do governo de Dilma, como uma tentativa de conter o crescimento da população carcerária pela prisão preventiva, o projeto foi finalmente aprovado e a prisão preventiva deixou de ser a medida cautelar pessoal por excelência, situando-se (ao menos formalmente) na *ultima ratio* do sistema cautelar criminal. Sua função é eminentemente processual, a saber: destina-se a tutelar o processo (nas hipóteses de fuga do imputado; assegurar sua presença no processo; garantir a incidência da potestade punitiva em caso de eventual condenação; assegurar o desenvolvimento das atividades das partes e sujeitos processuais – depoimentos de vítimas e testemunhas, por exemplo). (GIACOMOLLI, 2013).

René Ariel Dotti, Rogério Lauria Tucci, Sidney Beneti e, posteriormente, Rui Stoco. A proposta foi objeto de diversos debates, especialmente entre os atores envolvidos no tema.

Porém, não se pode desconsiderar a centralidade do cárcere na lógica contemporânea, podendo a alteração legislativa não gerar os efeitos esperados. Segundo Giacomolli, a estratégia normativa de determinar a prisão como última opção não seria suficiente para manter o encarceramento a níveis aceitáveis. De acordo com o autor, isso se dá diante do fato de que, no Brasil:

[...] os aplicadores da legislação foram forjados na ideologia inquisitorial da década de 1940 (criminoso é inimigo), na concepção de que o recolhimento ao cárcere soluciona os problemas, diminui a criminalidade. Esquece-se que a lei não possui a potencialidade suficiente para fazer o que os homens não conseguem realizar. (GIACOMOLLI, 2013: p. 67)

Entre as principais disposições da nova lei, está a determinação de que a prisão preventiva poderá ser decretada somente quando não for cabível a imposição de outra medida cautelar, constituindo-se como medida de *ultima ratio* não mais apenas da leitura constitucional e convencional do processo penal (a partir da garantia da presunção de inocência), mas dos princípios e regras gerais da Lei 12.403/2011. A lei determina a apreciação da necessidade da medida (para a investigação, instrução processual, aplicação da lei penal e para evitar a reiteração criminosa) e de sua adequação ao caso concreto (gravidade do delito, circunstâncias do fato e condições pessoais do imputado). Assim, a prisão preventiva só poderia ser determinada quando não houvesse outra medida cautelar cabível. Vale ressaltar que a imposição de medidas distintas da prisão não é obrigatória na concessão da liberdade provisória, podendo ser concedida a liberdade sem a imposição de qualquer medida. Dessa forma, o legislador deixou margem para a atuação do juiz ao não atrelar, obrigatoriamente, a liberdade provisória à imposição de outra medida cautelar. Porém, segundo Lopes Jr. (2012), abria-se a possibilidade de ocorrer uma utilização massiva e indevida das medidas de controle.

Com efeito, a Lei 12.403/2011 trouxe ao sistema jurídico-criminal brasileiro medidas cautelares diversas à prisão, a principal inovação da reforma legal. Vale ressaltar que elas não constituem medidas substituti-

vas da prisão preventiva, mas alternativas ao encarceramento. Ocupam, assim, uma posição intermediária entre a prisão preventiva e a liberdade provisória. Porém, embora mais amenas que o cárcere, as medidas também limitam direitos do imputado. Por isso, para a determinação da medida aplicável, o magistrado deve considerar a adequação da cautelar às necessidades do caso concreto e às consequências do crime praticado, sempre optando pela via menos gravosa ao sujeito.

Algumas das medidas alternativas já se encontravam dispostas na legislação extravagante de forma não sistematizada e eram aplicadas em situações específicas, como nos casos de violência doméstica. Desta maneira, a nova lei também trouxe a sistematização das medidas cautelares pessoais penais diversas da prisão, quais sejam: a) comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; b) proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; c) proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; d) proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; e) recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; f) suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; g) internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; h) fiança, nas infrações que a admitam, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; e i) monitoração eletrônica.

As medidas cautelares poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, segundo o disposto no §1º do art. 282 do CPP. Ainda, no caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas, o juiz,

de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, de seu assistente ou do querelante, poderá substituir a medida, impor outra em cumulação, ou, em último caso, decretar a prisão preventiva. Vale ressaltar, porém, que, antes de decretar a prisão preventiva, há necessidade de serem ultrapassados, ao menos, três filtros: a) ausência de justificacão do descumprimento; b) possibilidade de substituição da medida descumprida por outra; e c) cumulação de outra medida alternativa à descumprida. O juiz poderá revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.¹⁵ A nova lei também determinou que as medidas cautelares não se aplicariam à infração em que não fosse cominada pena privativa de liberdade. Ou seja, nos delitos que não sejam apenados com a privação de liberdade, não poderá o juiz determinar qualquer medida cautelar.

A reforma legal ainda deixa claro que ninguém poderá ser preso se não em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva.¹⁶

A nova lei também regulamentou a prisão domiciliar, determinando que o juiz poderá substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: a) maior de 80 (oitenta) anos; b) extremamente debilitado por motivo de doença grave; c) imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com defi-

¹⁵ Lopes Jr. (2012) critica a ausência de necessidade de o magistrado determinar prazo máximo para a duração das cautelares, o que pode gerar graves abusos.

¹⁶ Vale ressaltar que, diante de um crime inafiançável, não estando presente o *periculum libertatis*, requisito da prisão preventiva, poderá o juiz conceder a liberdade provisória sem fiança, mas com medidas cautelares alternativas, como o monitoramento eletrônico e a proibição de ausentar-se da comarca ou do país, por exemplo. De acordo com Lopes Jr., “o que não se pode tolerar é simplesmente manter alguém preso por ser o crime inafiançável. Não, isso não pode ocorrer, pois o sistema cautelar possui diversas alternativas para tutelar uma situação de perigo e não há possibilidade de execução antecipada da pena”. Portanto, a inafiançabilidade vedaria apenas a concessão da liberdade provisória com fiança, podendo a liberdade ser vinculada a medidas cautelares diversas, algumas inclusive mais gravosas do que o pagamento da fiança. (LOPES JR, 2012: p. 894).

ciência; d) gestante a partir do sétimo mês de gravidez ou sendo esta de alto risco. Desta forma, após a decretação da prisão preventiva, analisando o caso concreto, o juiz poderá determinar o recolhimento do imputado em sua residência. Segundo Giacomolli, “trata-se de substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar por razões humanitárias”, fundada na proteção da dignidade da pessoa humana e na saúde do preso, distinta do recolhimento domiciliar previsto nas medidas alternativas. (2013: p. 93).

A reforma legal ora analisada se insere no ordenamento jurídico brasileiro como um avanço, no sentido de prover os magistrados de instrumentos diversos da prisão do imputado para a garantia da persecução penal. Porém, passados mais de três anos da sanção da lei, ainda é necessário verificar se a reforma legal realmente diminui o impacto do cárcere, e constituíram-se verdadeiras alternativas ao aprisionamento provisório, ou se estabeleceu como uma medida que possibilitou a ampliação do controle punitivo estatal. Pelo que se pode observar da jurisprudência dos tribunais brasileiros, a resistência em relação às medidas alternativas ainda é grande, o que nos leva a pensar que a ampliação do controle punitivo é, por ora, a consequência predominante da nova lei. Conforme aponta Lopes Jr.:

O maior temor é que tais medidas sejam deturpadas, não servindo, efetivamente, como redutoras de danos, mas sim de expansão de controle. O problema reside exatamente na banalização do controle, de modo que condutas de pouca reprovabilidade e que até agora não ensejariam qualquer tipo de controle cautelar (até pela desnecessidade) passem a ser objeto de incidência de restrições. O que se busca com a reforma é reduzir o campo de incidência da prisão cautelar, e não criar um maior espaço de controle estatal sobre a liberdade individual. (LOPES JR., 2012: p. 854)

Assim, destaca-se o risco de aumento do controle sobre os sujeitos selecionados pelo sistema de justiça penal e o entendimento de que uma interpretação equivocada da lei poderá levar à banalização das medidas cautelares alternativas, na medida em que os danos causados por essas são inferiores a prisão preventiva. Contudo, não se pode

desprezar a gravidade das restrições impostas pelas medidas alternativas, já que acabam por controlar a vida cotidiana dos acusados, como as medidas de proibição de frequentar determinados lugares, equiparada à pena de banimento por Lopes Jr., na medida em que impõe rígidas restrições ao direito de circulação do imputado. (LOPES JR, 2012: p. 854).

Contudo, até o momento, não foi possível perceber o pretendido rompimento do binômio prisão preventiva/liberdade provisória, sendo a prisão preventiva cotidianamente aplicada nos tribunais do país (CAZABONNET, 2013), muitas vezes sequer verificando o cabimento de medidas alternativas e em desrespeito a garantias fundamentais, como a legalidade, a presunção de inocência, a proporcionalidade, o devido processo legal e sua razoável duração. Analisando decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Cazabonnet verificou que 77,72% dos julgados que compuseram o banco de dados da pesquisa (no total, 573 decisões) referiam-se à determinação da prisão preventiva. É revelador o fato de que entre as 392 decisões que aplicaram a prisão preventiva, 351 tenham tido como único fundamento a garantia da ordem pública, conceito extremamente vago, que oferece ampla possibilidade de discricionariedade ao julgador. As medidas cautelares alternativas foram aplicadas em 20,19% das decisões. Por sua vez, a liberdade provisória ficou restrita a somente 1,95% dos casos. Ainda, 64% dos julgados que aplicaram medidas cautelares distintas da prisão referiam-se a crimes sem violência ou grave ameaça à pessoa.

Em outro estudo sobre o impacto da lei de medidas cautelares, o Instituto Sou da Paz (2014) analisou casos relacionados com a prisão em flagrante no estado de São Paulo desde a entrada em vigor da nova lei. A pesquisa analisou 4.614 casos de prisão em flagrante com denúncia no período de abril a junho de 2011, anterior à entrada em vigor da reforma legal, e 5.517 casos no período de abril a julho de 2012, posterior à entrada em vigor da nova lei, todos na cidade de São Paulo. Dentre as principais conclusões da investigação, destacam-se:

- As concessões de liberdade triplicaram: passaram de 12,1% em 2011 para 38,7% em 2012. Destas, 34,3% foram concedidas através de

medidas cautelares alternativas, porcentagem que representa 89% do número total de liberdades concedidas.

- A fiança predomina de maneira absoluta entre as medidas cautelares alternativas à prisão. Esta medida foi aplicada a 27,2% dos presos em flagrante, o que equivale a quase 70% do número total de medidas cautelares aplicadas. O percentual de pagamento das fianças tanto na delegacia quanto na justiça, foi cerca de 50%.
- As demais medidas cautelares alternativas à prisão foram concedidas em apenas 7,1% dos casos de prisão em flagrante. Dentre elas, predominam aquelas que já figuravam como condições da liberdade provisória na Lei de Cautelares (proibição de ausentar-se da comarca e comparecer periodicamente ao tribunal).
- O monitoramento eletrônico é a medida mais positivamente avaliada pelos juízes e promotores e, entretanto, não é concedida, pois não existem equipamentos disponíveis em São Paulo para sua aplicação.
- Em geral, as liberdades, incluindo as cautelares, são concedidas predominantemente para alguns tipos de delitos sem violência, tais como furto e receptação. Porém, mesmo dentro desses casos, ainda possuem um potencial não explorado, especialmente entre os microtraficantes.
- A ampliação da possibilidade de que delegados de polícia concedam fianças mostrou-se fundamental para o aumento das liberdades constatadas na pesquisa. Concedendo-se a fiança a mais da metade dos casos em que é possível aplicar a medida (62,5%); assim, os delegados foram responsáveis pela concessão de liberdades em 15,8% do total das prisões em flagrante.
- Os juízes concederam liberdade provisória não condicionada em apenas 3,3% dos casos. Isso representa uma diminuição com relação ao ano anterior, o que demonstra que os juízes aplicaram a fiança em casos que, anteriormente, se concediam liberdades provisórias sem outras condicionantes. Nesse sentido, percebe-se um agravamento na liberdade concedida, ou seja, os juízes aplicam fiança quando, antes, a medida não era considerada necessária.

- Os promotores mantêm posturas refratárias às liberdades provisórias, não requerendo medidas cautelares alternativas à prisão, apesar das disposições legais. Existe uma divergência nesse sentido entre a retórica adotada de que em alguns casos as medidas cautelares seriam preferíveis à prisão e à prática de sua aplicação.

As evidências até aqui apresentadas demonstram que, sim, houve algum impacto da nova lei de medidas cautelares na redução da utilização da prisão preventiva no Brasil, mas não foi muito significativo, o que é corroborado pela manutenção de um total de aproximadamente 40% de presos provisórios no sistema penitenciário. Desse modo, é necessário continuar observando o modo como a reforma legal é aplicada no campo judicial ao longo do tempo e identificando possíveis novidades nessa matéria. A justiça paulista, por exemplo, deu início, em fevereiro de 2005, às chamadas audiências de custódia, iniciativa que fixa um prazo de 24 horas para que o juiz receba os detidos em flagrante e avalie se a medida é realmente necessária. Isso começa a ser adotado em outros estados brasileiros. O projeto piloto começou no Fórum Ministro Mário Guimarães, no bairro paulista de Barra Funda, com presos de duas delegacias. Nas 25 audiências promovidas, 17 pessoas foram liberadas. O modelo foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Ministério da Justiça, mesmo com a resistência do Ministério Público estadual. Tal órgão, que é obrigado a ter promotores em todas as audiências, recusou-se a assinar o acordo de cooperação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo sobre o tema. A ideia do projeto é que nessas 24 horas o juiz entreviste o detido e ouça as manifestações do defensor e da acusação. O impacto da medida ainda não foi avaliado, mas tudo indica que se trata de uma importante inovação, cujos resultados podem trazer novidades importantes em matéria de redução da prisão provisória e sua utilização abusiva no Brasil.

Qual o destino das políticas penais no Brasil?

Para David Garland, a ambiguidade que marca o funcionamento dos mecanismos de controle do delito no contexto contemporâneo está relacionada com duas lógicas distintas, uma instrumental, voltada à gestão do risco, e outra simbólica, voltada à demanda social do castigo e vingança contra o acusado. Deste modo, “cada medida opera em dois registros diferentes, um registro punitivo que segrega os símbolos de condenação e de sofrimento para entregar sua mensagem, e um registro instrumental mais adequado aos objetivos de proteção do público e gestão do risco”. (GARLAND, 1999: p. 60).

Em matéria de reformas legais no âmbito da justiça penal brasileira, esses dois modelos presentes na ordem social abrigam duas lógicas distintas: igualdade e hierarquia. Tal dualidade indica as contradições existentes na própria sociedade, refletindo a seletividade e a discricionariedade na elaboração e na aplicação da justiça penal, o que, por sua vez, impede a demanda de universalização de uma cidadania igualitária. (CAMPOS, 2010: p. 50).

De qualquer modo, o direito penal torna-se o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público. Segundo Campos, “a política repressiva e a resposta penal são vistas como modo de resolução de conflitos em uma sociedade altamente hierarquizada e profundamente desigual como a brasileira”. (CAMPOS, 2010: p. 175).

O sistema brasileiro de segurança pública em vigor, desenvolvido a partir da Constituição da República de 1988, estabeleceu como compromisso legal a segurança individual e coletiva. Entretanto, desde então, o Brasil não conseguiu enfrentar os grandes problemas estruturais do sistema de segurança pública e da justiça penal. O modelo de divisão do ciclo da atividade policial, com as polícias militares e civis dos Estados que dividem as atribuições de polícia ostensiva e investigação criminal, que reforça os traços de militarização e burocratização que caracterizam as duas corporações policiais estaduais não foi modificado até hoje. Como resultado, a violência e a corrupção ainda permane-

cem como marcas das polícias brasileiras. Os mecanismos de controle externo da atividade policial são muito pouco eficazes para alterar este quadro. Além disso, a investigação criminal está burocratizada e é ineficiente, produzindo baixas taxas de esclarecimento de delitos graves como o homicídio. O Poder Judiciário atua lentamente e é pouco capaz de garantir o devido processo aos setores sociais mais vulneráveis, alvos da seletividade policial, gerando um sentimento generalizado de impunidade na sociedade brasileira, mesmo quando produzido um crescimento constante das taxas de encarceramento. As prisões encontram-se superlotadas, dominadas por facções criminosas e em grande parte ocupadas por presos preventivos e pequenos vendedores de drogas.

Observando as taxas de encarceramento no Brasil, verificamos o enorme crescimento ocorrido na última década, que faz com que nos aproximemos da marca histórica de 600 mil presos, enquanto ao final dos anos 1990 a população carcerária girava em torno dos 150 mil presos. Levando em consideração os dados gerais do sistema carcerário, o que mais cresce é a utilização da prisão preventiva, ou seja, pessoas que estão presas sem uma condenação definitiva e que hoje representam mais de 40% do total de presos no país. O aumento das taxas de encarceramento, derivado de uma demanda punitiva que encontra respaldo no governo, seja ele de direita ou esquerda, no parlamento (criminalização primária) e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal (criminalização secundária), não surte o efeito esperado na queda da criminalidade, uma vez que a atuação do sistema penal é seletiva, atingindo apenas a base da cadeia criminal, reunindo nas prisões indivíduos que, pela sua vulnerabilidade social, são presas fáceis das facções criminais que comandam o mercado das ilegalidades dentro e fora das prisões. (AZEVEDO & OLIVEIRA, 2011: p. 4-11).

Porém, ainda que tenha aumentado o número de processos contra criminosos de colarinho branco, a expansão penal nesse sentido não produziu grandes mudanças no perfil da população carcerária, composta, majoritariamente, por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, em sua grande maioria encarcerada por delitos contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, e que, no interior do sistema

penitenciário, vão ser integrados de forma permanente às redes de administração das ilegalidades.

Faz-se necessário analisar a diversidade e a ambiguidade da política governamental atual. Segundo Matthews, “Há mensagens mistas e imperativos concorrentes que emanam de fontes oficiais”. (2013: p. 14). Por isso, em determinado momento, pode-se falar mais em medidas alternativas e descarcerização e, em outro, de medidas mais severas para impedir a impunidade. A criminologia oficial mostra-se, assim, cada vez mais dualista, polarizada e ambivalente, o que ajuda na compreensão de alguns traços da situação atual, na qual acabam surgindo políticas públicas muito distintas em suas diretrizes fundamentais. Portanto, “a característica distintiva do período atual não é a punitividade exclusiva, mas a ambivalência.” (GARLAND, 1999: p. 75). Se por um lado aumentaram os âmbitos da vida social, regulados pelo direito penal, e os problemas estruturais de segurança pública e justiça penal no Brasil não foram enfrentados, é necessário reconhecer que a situação poderia ser ainda pior em termos de adesão ao punitivismo se não houvesse existido uma presença importante de setores políticos de orientação “liberal” ou “garantista” em matéria penal no Ministério da Justiça, desde os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, até os governos Lula e Dilma nos anos 2000 e 2010. Embora o Brasil tenha acompanhado a tendência mundial de expansão penal, existiram muitas medidas de caráter criminalizante que, mesmo com o apoio da opinião pública, não tiveram espaço para tramitar e alcançar a maioria no Parlamento. Pelo contrário, medidas moderadoras foram aprovadas, como a criação dos Juizados Especiais Criminais, que introduziram a possibilidade de negociação com o acusado e a aplicação de medidas alternativas ao final do processo, a ampliação das penas alternativas e a tentativa de racionalização do sistema por meio da crescente participação do governo federal na elaboração e promoção de políticas de segurança nos estados e municípios.

Quando da primeira eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, seu programa de governo apontava a segurança pública como uma das prioridades e defendia um maior protagonismo do governo federal para

a redução da violência. A candidatura Lula apresentava o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos.

Tratava-se, portanto, de estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, por um lado, e, de outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais, por meio da utilização de novas tecnologias e da construção de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate do crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas.

Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, pela fragmentação da ação dos estados na área, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime para fomentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, assim como a necessária reforma das instituições policiais.

A implementação da proposta, no entanto, ocorreu apenas em parte, e o tema das reformas estruturais das organizações policiais foi logo retirado da pauta. Houve importantes avanços na gestão do conhecimento, com a estruturação de redes de pesquisa e a produção mais sistemática de dados, que culminaram com a constituição do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) no governo Dilma. No entanto, isso pouco foi levado em conta para informar a gestão estratégica originalmente proposta. Verificam-se avanços nas políticas de prevenção, com a celebração dos primeiros convênios entre a União e municípios para a implementação de programas de prevenção, e a formação dos profissionais de segurança pública que, embora ainda centrada nas academias de polícia, receberam o importante aporte desde a constituição da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que viabilizou o contato mais permanente entre as polícias e demais operadores da segurança pública e as universidades brasileiras.

Em seu segundo mandato, agora com Tarso Genro a frente do Ministério da Justiça, Lula implementou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, no qual, pela primeira vez, havia uma clara vinculação entre destino orçamentário e programas específicos voltados ao enfrentamento da violência, implementados pelos estados e municípios, como a capacitação de líderes comunitários, a proteção de jovens e testemunhas de delitos, programas de justiça comunitária para a mediação de conflitos, ampliação dos mecanismos de atenção à violência doméstica contra a mulher e qualificação e valorização dos profissionais de segurança pública por meio de cursos de formação, bolsas de estudos, investimento em equipamentos e reestruturação das polícias. Como resultado dessa tentativa de colocar em prática um novo paradigma para a redução da violência no Brasil, o governo mobilizou a sociedade civil para a realização de uma grande conferência nacional sobre segurança pública em 2009, buscando construir e consolidar o apoio social necessário para a implementação dessa política. Ao final do segundo mandato de Lula, a proposta ainda não estava consolidada e muito havia que avançar para estruturar um sistema nacional de segurança pública. Porém, a marca de uma proposta inovadora nessa área, vinculada a uma perspectiva de esquerda, havia sido deixada, como um saldo importante para o futuro governo e, ainda, o difícil combate às altas taxas de homicídio, que havia, em parte, sido exitoso ao estabilizarem-se e inclusive reduzirem-se no início dos anos 2000.

Nas eleições seguintes, quando Dilma Rousseff é lançada como candidata do governo, o tema segurança pública foi secundarizado no programa e no debate eleitoral, em boa parte em razão do relativo sucesso alcançado no período anterior para estancar o crescimento dos homicídios, especialmente na região Sudeste. O Plano Nacional de Segurança Pública, formulado e lançado somente no segundo ano de governo, teve uma divulgação bem mais discreta do que os anteriores, não se constituindo em um todo integrado, mas de uma série de pontos que vão sendo implementados ao sabor das conveniências dos governos estaduais aliados.

Ao final de seu primeiro mandato, e com o início de uma nova disputa eleitoral, o governo Dilma carecia de indicadores favoráveis na área

da segurança, impactada pelo novo crescimento das taxas de homicídio e pela crescente sensação de insegurança, que dava margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem, redução da maioria penal, aumento de penas e outras medidas vinculadas ao populismo punitivo. Tendo como único triunfo o sucesso das medidas tomadas para a garantia da segurança durante a Copa do Mundo, a candidatura de Dilma lançou mão da proposta de institucionalização dos Centros Integrados de Comando e Controle para viabilizar a integração de ações entre a União e os estados, assim como a integração de esforços das polícias civis, militares e federal.

Se a proposta tem o mérito de reconhecer a necessidade da participação efetiva da União na gestão da segurança, é forçoso reconhecer que avança muito pouco neste âmbito, deixando de lado pautas como a reforma das estruturas policiais (ao contrário, acaba por reforçar uma lógica que não questiona o problema da militarização da polícia e todas as suas consequências para a constituição de um novo modelo de policiamento), a implementação de mecanismos efetivos de controle da atividade policial e a também necessária ampliação da competência dos municípios neste âmbito. Também não se faz mais referência à necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, que havia avançado via Gabinetes de Gestão Integrada, disseminados a partir do PRONASCI. Por fim, e talvez mais importante, nada foi dito sobre a necessária construção de caminhos alternativos ao endurecimento penal, com a revisão da política de drogas e a implementação de mecanismos efetivos para a administração dos conflitos cotidianos nos grandes e médios centros urbanos.

Os governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores deixaram uma marca importante na tentativa de enfrentamento da cultura punitiva e de redução da violência, como o Estatuto do Desarmamento, aprovado em 2003 e até hoje alvo de duros ataques dos defensores da liberalização do comércio de armas no país, geralmente ligados à indústria armamentista e ao discurso punitivista. Por outro lado, os governos do PT contribuíram para a aprovação de legislações mais duras no combate à corrupção e incentivaram a adoção, pelos estados e municípios, de po-

líticas de prevenção ao delito. Também no governo Dilma foi aprovada uma importante reforma legal para ampliar as alternativas cautelares no processo penal, tentando reduzir a utilização da prisão preventiva, assim como uma legislação de controle e criminalização das práticas de tortura por agentes do Estado.

Em matéria de reformas penais, no governo Lula, a medida que vai em outra direção é, sem dúvidas, a nova lei de drogas de 2006. Sem uma perspectiva clara com relação ao papel da criminalização do mercado das drogas no hiperencarceramento, e incapaz de elaborar uma proposta de diferenciação objetiva entre a figura do usuário e a do traficante, o debate no parlamento que levou à aprovação da nova lei demonstra a capacidade reduzida da esquerda brasileira em lidar com a questão e, talvez por isso, caiu em uma armadilha: em troca da descriminalização do usuário – que vale ressaltar, antes da nova lei não era de todo modo encarcerado –, foi aceita uma mudança que levou ao endurecimento para o pequeno vendedor de droga, com um aumento da pena mínima e a ausência de qualquer critério objetivo para a definição do delito, deixando nas mãos dos policiais e juízes a seleção dos indivíduos que, portando pequenas quantidades de droga, passam a povoar cada vez mais as já superlotadas prisões no Brasil, especialmente em estados como São Paulo.

Por outro lado, a Lei Maria da Penha, de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, denota outra racionalidade penal vinculada a uma perspectiva de esquerda no Brasil, seguindo uma tendência também presente em outros contextos. A partir de uma forte mobilização de setores do movimento feminista no Brasil, e tendo em conta a pressão internacional para dar maior efetividade a mecanismos de proteção contra a violência à mulher, a opção adotada orientou-se pelo endurecimento penal, com um aumento das penas para os delitos de lesões leves e ameaças quando cometidos contra a mulher. Mesmo que esses delitos não impliquem, na grande maioria dos casos, no encarceramento de seus autores, a opção foi a de abraçar uma lógica punitiva, depois da experiência com os Juizados Especiais Criminais que tiveram como efeito colateral o afastamento das vítimas da lógica da resolução do conflito. Trata-se da adoção de uma perspectiva de “esquerda puniti-

va”, que reproduz a crença de que o sistema penal pode contribuir para resolver problemas sociais. Até hoje, não existem evidências claras sobre a eficácia desta medida, mesmo que a importância simbólica da nova legislação para dar visibilidade ao problema seja inegável e algumas previsões da lei, como as medidas protetivas de urgência, tenham gerado experiências importantes de prevenção em alguns estados.

Para além de questões relacionadas com a estrutura desigual da sociedade brasileira e o tratamento diferenciado que se constitui no padrão de atuação das agências de controle punitivo, é necessário reconhecer que o aperfeiçoamento gerencial e institucional, embora necessário, não é tão simples, pois existem diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. De um lado, está o discurso republicano da garantia dos direitos humanos com segurança pública. De outro, há uma concepção que se conecta com parcelas importantes da opinião pública no sentido do endurecimento penal, com mais prisões, presos em condições precárias, sem garantias individuais básicas, como forma de dissuasão e contenção da criminalidade. Discurso que se manifesta muitas vezes pela defesa da pena de morte e redução da maioria penal, além do slogan de direitos humanos só para “humanos direitos”, do livre acesso às armas para estes últimos etc.

Para compreender o paradoxo de que no plano federal o governo atuou no sentido da contenção do poder punitivo, mas as taxas de encarceramento nunca alcançaram níveis tão elevados, é preciso também considerar, entre outros fatores, o peso do estado de São Paulo para a obtenção deste resultado. Durante todos os 12 anos em que o governo federal foi assumido por uma orientação política inspirada na tradição da esquerda latino-americana, o governo de São Paulo esteve sob o controle do PSDB, que adotou, tanto discursivamente quanto em suas práticas de gestão, políticas vinculadas aos movimentos de Lei e Ordem, na defesa do encarceramento rígido, especialmente para delitos ligados ao mercado da droga. Isso explica a discrepância dos dados de encarceramento de São Paulo quando comparados a outros estados, e percebe-se, assim, o peso da orientação do poder executivo estadual, responsável pela coordenação da atuação das polícias Civil e Militar.

As práticas recorrentes das instituições policiais atravessam a fronteira de uma legalidade considerada antiquada, inquisitorial, quando não autoritária, seguindo em direção a um tipo de “ilegalidade prática”, uma lógica em uso justificada pela eficiência. Se o inquérito passa a ser um entrave, criam-se alternativas práticas para dar eficiência a algo que de outro modo não atenderia a imensa demanda recebida pela polícia. No entanto, esta “ilegalidade eficiente” tanto diminui as garantias de direitos dos acusados como também não tem se demonstrado capaz de aumentar a capacidade investigativa da polícia. Michel Misse (2008) propõe o conceito de sujeição criminal para dar conta do fenômeno, que embora não seja novo, é reforçado pela dinâmica social contemporânea.

Além da importância dos governos estaduais e da orientação que imprimem à ação de suas polícias para a compreensão dos processos de criminalização e da geografia do encarceramento no Brasil, também é necessário considerar a atuação de outras duas agências de controle punitivo: o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Com relação à atuação do Ministério Público como titular da ação penal, pesquisas sobre as concepções de política criminal dos promotores e procuradores da República (AZEVEDO, 2005; 2010; 2012) indicam uma identificação crescente com propostas de tolerância zero contra o crime como forma de combater as altas taxas de criminalidade. A corrente garantista, orientada pela ideia de que a persecução penal não pode violar as garantias constitucionais do acusado, tem cada vez menos adeptos no interior da instituição.

Encarregados de aplicar a lei e julgar os casos concretos, os juízes são atores centrais do sistema de justiça. Os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas sobre o comportamento profissional, a mentalidade dos juízes, a origem social dos magistrados, colocaram em evidência a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais. As conclusões em geral apontam para a existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária: seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais desfavorecidos econômica e culturalmente, e de favore-

cimento para as classes superiores, e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas.

Carvalho (2010) destaca que o controle da ampliação dos processos de criminalização termina sendo realizado, no contexto atual, pelas Cortes Superiores que, apesar das oscilações, tendem a fixar parâmetros mínimos ao excesso encarcerador. De qualquer forma, conclui que a posição dos atores processuais, especialmente os magistrados e promotores, tornam inviáveis eventuais mudanças legislativas direcionadas à diminuição dos níveis de encarceramento. Citando Hulsman, o trabalho de Carvalho sustenta que as reformas produzem, geralmente, resultados opostos aos esperados, pois não há coesão no interior do sistema de justiça penal nem apoio a propostas reformistas que pretendam introduzir mudanças nos procedimentos judiciais com sentido garantista ou informalizante.

Fato é que todas estas tendências e desafios dizem respeito à necessidade de uma revolução democrática da justiça no Brasil, que redirecione a estrutura e os esforços de milhares de operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal para objetivos diversos do foco até agora direcionado para a “manutenção da ordem pública”. Uma estrutura policial profissionalizada capaz de estabelecer vínculos com a comunidade e atuar na resolução de conflitos cotidianos, de realizar a investigação e a repressão qualificada da criminalidade violenta, e um sistema de justiça capaz de colocar-se perante a sociedade enquanto canal legítimo e adequado para a mediação dos conflitos sociais, de produzir decisões judiciais mais próximas de critérios universais de justiça, incorporando a moderna doutrina penal constitucional ao cotidiano das salas de audiência são exigências colocadas para que possamos avançar no sentido da redução da violência e da garantia da segurança pública no Brasil.

Por diversos motivos, dentre os quais os escândalos de corrupção que se sucederam ao longo dos 12 anos de governo, assim como a falta de uma orientação mais clara sobre um programa descarcerizante e que, ao mesmo tempo, desse conta da demanda social por redução da violência, os governos dirigidos pelo PT no Brasil não tiveram a capacidade

para construir uma efetiva hegemonia ao redor de uma concepção de segurança pública vinculada à afirmação de direitos e ao funcionamento adequado e republicano dos órgãos responsáveis pela persecução criminal. Perderam também a possibilidade política de incidir sobre outras esferas de governo, como os estados e municípios, e mesmo outras dimensões institucionais, como Parlamento e Judiciário, para a mudança de orientação das decisões judiciais e a ampliação de um sistema legal capaz de reestruturar os órgãos policiais e implementar mecanismos eficazes de controle. Chegamos assim ao início de um novo governo, ainda na perspectiva da esquerda, mas com o crescimento ininterrupto das taxas de encarceramento, o aumento dos níveis de criminalidade violenta e o recrudescimento dos movimentos de Lei e Ordem, ameaçando as poucas conquistas até aqui alcançadas e lançando uma sombra de dúvida sobre o futuro das políticas penais no Brasil.

Referências

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, 7-29, 2007.
- _____. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, 103-140, 2003.
- ALIMENA, Carla Marrone. *A tentativa do (im)possível: feminismos e criminologias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ALSTON, Philip. Relatório do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. 2008. Disponível em: <www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc>. Acessado em: 15 jan. 2009.
- ALVES, Marcelo Mayora. *Entre a cultura do controle e o controle cultural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CRAIDY, Mariana. Conflitos de gênero no Judiciário: a aplicação da Lei 11.340/06 pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre-RS. In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Org.). *Relações de gênero e Sistema Penal: violência e conflitualidade nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Porto Alegre, EDIPUC-RS, 2011.
- _____; SANTOS, Mariana Chies Santiago. Políticas de segurança pública e juventude: o caso do Rio Grande do Sul. *O Público e o Privado*, UECE, v. 21, 111-126, 2013.
- _____. *et al.* As políticas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas-RS e Jaboatão dos Guararapes-PE. In: FIGUEIREDO, I.; NEME, C.; LIMA,

- C. S. L. (Orgs.). Coleção: Pensando a Segurança Pública, v. 3 – *Políticas Públicas: análise e diagnósticos*, Brasília-DF, SENASP-MJ, v. 3, 283-376, 2013.
- _____. Criminalidade e Justiça Penal na América Latina. *Revista Sociologias*, ano 7, n. 13, 212/240, 2005.
- _____. *Ministério Público gaúcho: quem são e o que pensam os promotores e procuradores de Justiça sobre os desafios da política criminal*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Separata, 2005.
- _____; OLIVEIRA, Rodrigo Moraes de. Armas de fogo e Segurança Pública. *Revista Textual*, SINPRO-RS, Porto Alegre, n. 14, ago., 4-11, 2011.
- _____; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e democracia em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). *Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos*. Porto Alegre: EDIPUC-RS, 93-119, 2012.
- _____; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Novos discursos, novas práticas? Uma análise das inovações no campo do controle do crime no Brasil. *Revista de Estudos Criminais*, n. 12, v. 48, jan./mar, 35-54, 2013.
- BACILA, Carlos Roberto; RANGEL, Paulo. *Comentários penais e processuais penais à Lei de drogas: Lei 11.343/2006*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. *Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção da inocência à antecipação da pena*. São Paulo: IBCCRIM, 2007.
- BIANCHINI, Alice. _____. In: GOMES, Luiz Flávio (Edit.). *Lei de drogas comentada artigo por artigo: lei 11.343/2006*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.
- BOITEUX, Luciana (Edit.). *Tráfico de drogas e Constituição*. Coleção Pensando o Direito nº 1, Brasília, Ministério da Justiça, 2009.
- _____; PÁDUA, João Pedro. A desproporcionalidade da lei de drogas. Disponível em: <<http://drogasyderecho.org/assets/proporcionalidad-brasil.pdf>>. Acessado em: 13 abr. 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD (...), 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm>. Acessado em: 30 mar. 2014.
- CÂMARA dos Deputados. Relatório da CPI do Sistema Carcerário. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>>. Acessado em: 10 jan. 2009.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*, São Paulo: IBCCrim, 2010.
- _____. *Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo*. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2015.
- CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- _____. O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FÁTIMA E SILVA, Mario do Rosário de. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan.-jun, 59-67, 2011.

- CASTRO, Jorge Abrão de. Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. IPEA, Nota Técnica. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf>. Acessado em: 10 maio 2014.
- CAZABONNET, Brunna Laporte. *Punitivismo e medidas cautelares pessoais: uma análise criminológica e processual da expansão do controle penal*. (Mestrado) Ciências Criminais, PUC-RS, Porto Alegre, 2013.
- CEJIL *et al.* Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil. 2007. Disponível em: <<http://www.cladem.org/portugues/nacionais/brasil/Relatorio%20sobre%20mujeres%20encarceladas%20-%20Brasil.pdf>>. Acessado em: 23 dez. 2008.
- CERQUEIRA, Daniel. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Brasília: BNDES, 2014.
- CHEVIGNY, Paul. The populism of fear: politics of crime in Americas. *Punishment & Society*, v. 5, 77-96, 2003.
- COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>>. Acessado em: 20 nov. 2014.
- CRUZ, Rogerio Schietti Machado. *Prisão cautelar: dramas, princípios e alternativas*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- DEPEN. Comissão de Monitoramento e Avaliação. População carcerária brasileira (Quinquênio 2003-2007): evolução e prognósticos. 2008. Disponível em: <www.mj.gov.br/depen>. Acessado em: 15 jan. 2009.
- _____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. INFOPEN, Brasília: Ministério da Justiça, 2015.
- DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.
- ELBERT, Carlos Alberto. *Novo Manual Básico de Criminologia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, 232-255, 2012.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- _____. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. ALMEIDA NETO, Bento Prado de (Trad.). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, 58-80, 1999.
- GIACOMOLLI, Nereu José. *Prisão, liberdade e as cautelares alternativas ao cárcere*. São Paulo: Marcial Pons, 2013.
- GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico; VERISSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolô”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista Sociologia Política*, v. 19, n. 40, 135-148, 2011.
- ILANUD. A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal. Disponível em: <<http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>>. Acessado em: 15 fev. 2007.
- INSTITUTO Brasileiro de Ciências Criminais. Um oásis no deserto punitivo. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. São Paulo, ano 19, n. 223, jun./2011, 2011. Disponível

- em: <http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4369-EDITORIAL---Um-o%C3%A1sis-no-deserto-punitivo>. Acessado em: 25 jan. 2014.
- INSTITUTO Sou da Paz. De onde vêm as armas do crime: análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/relatorio_20_01_2014_alterado_isbn.pdf>. Acessado em: 20 maio 2014.
- _____. O impacto da Lei de Cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo, 2014.
- IPEA. A queda da desigualdade entre as pessoas ocupadas – Análise do Brasil Metropolitano. Informe da Presidência nº 6, junho de 2008. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1713&Itemid=1>. Acessado em: jan. 2014.
- _____. Sistema de Indicadores de Percepção Social – Segurança Pública, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6186>. Acessado em: jan. 2014.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre, 45-123, 2000.
- _____. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1995.
- LEAL, João José; LEAL, Rodrigo José. *Controle penal das drogas: estudo dos crimes descritos na lei 11.343/06*. Curitiba: Juruá, 2010.
- LIMA, Marcellus Polastri. *Da prisão e da liberdade provisória (e demais medidas cautelares substitutivas da prisão) na reforma de 2011 do Código de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 76,17-41, 2006. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/A_Democracia_no_Brasil_Presidencialismo__Coalizao_Partidaria_e_Processo_Decisorio.pdf>. Acessado em: 17 jun. 2014.
- LOPES JR., Aury. *Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MATTHEWS, Roger. O mito da punitividade. Reino Unido, London Southbank University, _____. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/126574765/Matthews-Roger-O-Mito-Da-Punitividade>>. Acessado em: 9 jul. 2013.
- MAYORA, Marcelo. Direito penal das drogas e Constituição: em busca de caminhos antiproibicionistas. In: FAYET JÚNIOR, Ney; MAYA, André Machado (Edit.). *Ciências penais e sociedade complexa II*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 241-257, 2009.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Scrita Editorial, 1992.
- MISSE, Michel (Org.). *Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro: Revan/FAPERJ, 2008.
- NOVAES, Regina (Org.). *Direitos Humanos: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.
- OLIVEIRA, Janaína; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O monitoramento eletrônico na Justiça Criminal: o caso brasileiro. In: ROSA, A.; PRUDENTE, N. (Orgs.) *Monitoramento eletrônico em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

- PARTIDO dos Trabalhadores. Plano de Governo – Eleições 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-01.shtml>>. Acessado em: 10 jul. 2014.
- PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&cli=li_Atlas2013>. Acessado em: 18 jun. 2013.
- PIRES, Álvaro; MACHADO, Maíra Rocha (Coord.). Análise das justificativas para a produção de normas penais. Brasília-DF. Série Pensando o Direito, Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73%7D>>. Acessado em: 23 maio 2013.
- 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, 2012.
- SOARES, Gláucio; CERQUEIRA, Daniel. Estatuto do Desarmamento: um tiro que não saiu pela culatra. *Revista Insight Inteligência*, ano XVII, n. 68, jan-mar, 79-86, 2015.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOZZO, Máximo. Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Revista Urvio*, 58-73, 2009. Disponível em: <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/58-73/1016>>. Acessado em: jul. 2015.
- _____. Los retos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Venezuela, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), 2012.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. O Programa de Governo do candidato Lula sobre Segurança Pública, 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/30709>>. Acessado em: 10 maio 2014.
- VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A prisão preventiva como mecanismo de controle punitivo: análise das decisões do TJ/RS nos anos de 2005 e 2006. 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG, Anais do 32º Encontro Anual da ANPOCS, 2008.
- WAISELFSZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência: os jovens da América Latina, Ritla/Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2008.
- _____. Mapa das Mortes por Violência. *Estudos Avançados*, 21, 61, 2007.
- _____. Prévia do Mapa da Violência 2014. Os jovens do Brasil. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Previa_mapaviolencia2014.pdf>. Acessado em: 12 maio 2014.

Chavismo e política penal (1999-2014)

Martha Lía Grajales

María Lucrecia Hernández¹

Da democracia representativa à democracia participativa e protagonista

A democracia venezuelana foi, durante muito tempo, uma exceção no continente devido a um sistema de partidos que, fundado no que se conheceu como “Pacto de Ponto Fixo”, supôs um intercâmbio do poder presidencial entre dois partidos (Ação Democrática e COPEI) e a repartição de cotas de poder em todo o Estado. Pode-se afirmar que, embora esta democracia formal em aparência contrastava com as ditaduras do cone sul, os governos durante este período também perseguiram e assassinaram a oposição política exercida pelas organizações e lideranças de esquerda.

No início da década de 1980, acontecimentos de ordem econômica, social e política fizeram esse “excepcionalismo” cambalear e perturbaram a institucionalidade do Estado democrático venezuelano tradicional, abrindo as portas para uma profunda crise nacional que culminou

¹ Participaram desta investigação como assistentes a criminóloga Neyda Peña e a trabalhadora social Bárbara Tineo.

no nascimento de uma nova era política que, ao final da década de 1990, significou um notável giro à esquerda na condução do país.

No início desse período, encontramos a Presidência de Luis Herrera (1979-1983), caracterizada pela desvalorização da moeda, conhecida como a “sexta-feira negra”, e o Massacre de Cantaura, em que o Estado torturou e executou 23 membros da Frente Guerrilheira “Américo Silva”. Começa, assim, a crise econômica venezuelana e a submissão do país às receitas do Banco Mundial. No princípio desse governo, a população venezuelana em condições de pobreza era de 25% e, ao final de seu mandato, atingiu 46,3%.

Seguiu-se o governo de Jaime Luisinchi (1984-1989), no qual diversos atos de corrupção ofuscaram os desejos de reorganização do Estado e no qual ocorreu dois grandes massacres contra o povo: o de Yumare e El Amparo. Durante esse período, foram implementadas amplas medidas econômicas de viés neoliberal, como o refinanciamento da dívida externa do país; o estabelecimento de novas formas de cotação para a moeda, o Bolívar, com o sistema de controle já estabelecido, medidas de austeridade para a administração pública e o aumento do preço da gasolina.

Posteriormente, Carlos Andrés Pérez (1989-1993) continuou com a aplicação das receitas econômicas típicas do neoliberalismo: alta do preço dos combustíveis e das tarifas dos serviços públicos; a liberalização dos preços; a redução do gasto público e do déficit fiscal, dentre outras medidas, afetando a qualidade de vida do povo venezuelano, tendo a pobreza extrema alcançado 16,32% da população. Durante esse período, ocorreu uma das mais importantes manifestações sociais, conhecida como o “Caracazo”, em 27 de fevereiro de 1989, que foi brutalmente reprimida. Em 1992, nas fileiras do exército, nasce outra reação diante da situação que se estava vivendo, duas tentativas de golpe: o primeiro ocorreu em 4 de fevereiro a mando do tenente coronel Hugo Chávez; e o segundo em 27 de novembro por parte de outro grupo de militares.

Assume a Presidência Rafael Caldera (1994-1999), com um programa de alianças junto ao Fundo Monetário Internacional para implementar um novo ajuste econômico, uma continuação do pacote neoli-

beral, tendo terminado seu mandato com uma inflação de 71% ao ano (CANELÓN & GONZÁLEZ, 1998).

Segundo o vice-presidente boliviano, Álvaro García Linera,

la deslegitimidad del neoliberalismo en las clases populares de un país se inicia con el momento de develamiento de la crisis de estado, es decir, cuando el sistema político y simbólico pierde legitimidad y empieza a tener fuerza una protesta conjunta. En Venezuela ese momento fue el “Caracazo” de 1989, donde se pasa de la protesta a la construcción de una organización de masas con un programa propio y pone en jaque al sistema político.² (GARZÓN, 2014: p. 1)

Assim, logo após a anistia concedida a Hugo Rafael Chávez Frías e de sua saída da prisão, este começou a perfilar-se como candidato às eleições de 1998 e foi criado o Movimento V República, do qual foi o líder. Podemos falar de um amplo movimento cívico-militar de natureza progressista e nacionalista, que aglutina e mobiliza diversos setores da sociedade que buscam uma mudança e têm como denominador comum a rejeição às políticas de ajuste e reestruturação neoliberais aplicados na década de 1990.

O crescimento da pobreza e da desigualdade devido às medidas aplicadas pelos governos neoliberais em toda a América Latina acelerara as lutas e a organização de movimentos sociais das classes mais afetadas, alcançando o surgimento de novos governos de esquerda e de centro-esquerda.

Hugo Chávez Frías (1999-2013) chega à Presidência com 56,20% dos votos, rompendo com o que até esse momento era definido como “o Pacto do Ponto Fixo”. Chávez não advém da tradição dos partidos políticos e, mesmo que consiga firmar acordos com os partidos políticos de esquerda tradicionais, não tem origem neles nem nos movimentos sociais, como outros líderes sul-americanos, como Evo Morales, Rafael

² “a falta de legitimidade do neoliberalismo nas classes populares de um país inicia-se com o momento de desvelamento da crise de Estado, a saber: quando o sistema político e simbólico perde legitimidade e um protesto conjunto começa a ter força. Na Venezuela, esse momento foi o ‘Caracazo’ de 1989, em que se passa do protesto à construção de uma organização de massas com um programa próprio e que coloca em xeque o sistema político”. (GARZÓN, 2014: p. 1).

Correa e Luiz Inácio Lula da Silva. É um militar que se submete às eleições e chega ao governo com um projeto de regeneração política e de criação de um Estado mais justo. Quando venceu as eleições, ainda não se definia como socialista e não se declarou até 2005, após o golpe de Estado impulsionado pelas elites opositoras. (RAMONET, 2012).

Ao assumir o poder, convoca uma Assembleia Constituinte para a discussão de uma nova Constituição e para conseguir um alicerce constitucional que servisse de base para as grandes transformações que, do ponto de vista político, econômico e social, viriam, cujos conteúdos representam o embrião de um projeto político alternativo ao neoliberal e que abarcam as demandas que vinham sendo elaboradas tanto na política de rua como nos espaços institucionais. (LÓPEZ MAYA, 2008).

Determinou uma revisão normativa daquelas leis que outorgavam privilégios econômicos às elites que dominaram o país por anos, e promulgaram-se leis de diversos temas que reverteram a situação de exclusão que atingia os grupos mais vulneráveis. Porém, essas mudanças geraram um clima de polarização e conflito, de resistência à perda do poder por parte dos grupos econômicos, políticos, midiáticos, religiosos e sindicais privilegiados até esse momento (LÓPEZ MAYA, 2002), originando uma greve geral organizada pela oposição, culminando em um golpe de Estado em abril de 2002 e numa forte paralisação e sabotagem do ramo petrolífero, que teve como objetivo obstruir a principal atividade econômica do país. Tinha-se, assim, duas realidades distintas em um mesmo país: uma visibilizada e reconhecida, e outra que começou a aparecer, a fazer-se visível, ao sair da exclusão na qual se encontrava há anos.

A partir de 2004, a população em condição de pobreza começa a diminuir em razão da aplicação de fortes medidas de viés progressista de redistribuição das riquezas e eliminação de privilégios de algumas classes, o que levou ao aumento de popularidade e ao arraigo do governo bolivariano nos setores mais desprotegidos. Exemplo disso foi a criação das primeiras missões sociais, isto é, políticas públicas *ad hoc* para garantir direitos sociais com uma estrutura paralela à estrutura formal e tradicional do Estado.

A aposta em um socialismo bolivariano proposta pelo presidente Chávez pressupõe transformar a vida e a subjetividade configurada se-

gundo a lógica do capital e o desenvolvimento do potencial humano através da *práxis*, não de mudanças alheias ao plano subjetivo, de um deslocamento do “individualismo unidimensional e possessivo” para a “personalidade social, multidimensional e solidária”. (BIARDEAU, 2007).

As eleições subsequentes mostraram fortes vitórias do chavismo. Em 2006, o presidente Hugo Chávez foi candidato à reeleição e ganhou com 62,8% dos votos. Em novembro de 2008, realizaram-se novas eleições, desta vez para eleger governadores e prefeitos, e as forças do chavismo alcançaram 22 dos 23 governos em disputa, assim como 327 das 335 prefeituras. Em 2009, o presidente Chávez decide convocar outro referendo, para aprovar uma emenda constitucional que permitisse sua reeleição, pela terceira vez, em 2012, e conseguiu a aprovação com 54,8% dos votos. Em 2012, volta a ganhar as eleições para a Presidência da República com 55% dos votos. “El bolivarianismo no hizo más que crecer desde 1998, en once procesos electorales, consolidándose como la fuerza política más importante del país”.³ (LÓPEZ MAYA, 2009: p. 33).

Depois de ganhar o referendo que garantia ao presidente a possibilidade de optar por um terceiro período presidencial e de continuar como líder aglutinador das diversas e diferentes correntes da revolução bolivariana, ocorreu sua morte em 5 de março de 2013. Assim, em 14 de abril de 2013, foram realizadas novas eleições presidenciais e o candidato do chavismo, Nicolás Maduro, ganhou as eleições com 50,61% dos votos. Hoje, o processo bolivariano enfrenta grandes desafios: a continuidade das políticas progressistas de esquerda que vinham sendo desenvolvidas com o governo de Chávez, a superação de uma crise econômica de grande magnitude e a redução de insegurança e da violência.

Este trabalho pretende analisar algumas dimensões da política penal implementada durante o processo político bolivariano até o ano de 2014. A partir do comportamento da taxa de encarceramento, identificamos quatro etapas: a primeira de 1990 a 2000, caracterizada pelo registro da taxa de encarceramento mais baixa e a menor porcentagem

³ “O bolivarianismo não fez mais que crescer desde 1998, em onze processos eleitorais, consolidando-se como a força política mais importante do país”.

de pessoas detidas preventivamente durante os últimos 30 anos na Venezuela; a segunda, de 2001 a 2005, na qual se percebe um ligeiro incremento da taxa de encarceramento, mas que logo permanece estável; a terceira, de 2006 a 2012, caracterizada por um aumento constante da taxa de encarceramento e da população detida preventivamente; e a quarta etapa, de 2013 a 2014, em que a taxa de encarceramento e a taxa de homicídios seguem em ascensão.

Em cada etapa apresenta-se uma análise das reformas realizadas no Código Orgânico Processual Penal e ao Código Penal; o contexto político em que foram aprovadas e os discursos que acompanharam estas iniciativas nos poderes públicos do Estado.

Primeira etapa: 1999 e 2000

Neste primeiro período, compreendido entre 1999 e 2000, primeiros dois anos do governo da Revolução Bolivariana e de implementação do Código Orgânico Processual Penal (COPP), aprovado em 1998 durante o governo de Rafael Caldera, registra-se a diminuição mais significativa da taxa de encarceramento durante os últimos 30 anos na Venezuela.

O COPP transformou a natureza do processo penal venezuelano de inquisitivo para acusatório e estabeleceu o julgamento em liberdade como regra geral. A prisão preventiva converteu-se na exceção para aqueles casos em que as demais medidas cautelares resultassem insuficientes para assegurar as finalidades do processo.⁴

Antes da adoção do COPP, o Código de Acusação Criminal⁵ (CEC) de 1962 previa a prisão preventiva como regra geral e o julgamento em liberdade como exceção, unicamente para aqueles casos em que não houvesse uma pena corporal prevista como sanção.

O contexto político no qual se dão essas mudanças está caracterizado pelo início do primeiro mandato do presidente Hugo Chávez Frías, um governo que, pela primeira vez na história democrática venezuelana,

⁴ Artigo 252 do COPP.

⁵ Código de Enjuiciamiento Criminal (CEC).

não estava alinhado aos interesses dos poderes econômicos e políticos hegemônicos. Durante a transmissão de posse realizada em 2 de fevereiro de 1999, e no cumprimento de sua principal proposta de campanha, o presidente Chávez anuncia que realizará todas as transformações democráticas necessárias para adotar uma nova Constituição, que permitisse levar adiante o processo de refundação da República:

Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta moribunda Constitución impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. Lo juro. (CHÁVEZ, Hugo, 2 febr. 1999. Transmisión de mando).⁶

Em julho, realizaram-se eleições e formou-se a Assembleia Nacional Constituinte, em meio a um ambiente político de massiva mobilização e participação da população em processos de construção e apresentação de propostas para a nova Constituição.

Em dezembro, foi aprovada a nova Constituição da República Bolivariana da Venezuela via referendo popular, alcançando 87,7% dos votos, mas com uma participação de apenas 37,6% do censo eleitoral. A reduzida participação nesse processo histórico é explicada, entre outros fatores, pelo pedido de abstenção realizado pela oposição política mas também por uma tradição de baixos níveis de participação eleitoral da sociedade venezuelana.

Na nova Constituição⁷, em consonância com o princípio do julgamento em liberdade que inspirava o COPP, consagrou-se um sistema

⁶ “Juro diante de Deus, juro diante da Pátria, juro diante do meu povo que sobre esta moribunda Constituição impulsarei as transformações democráticas necessárias para que a República nova tenha uma Carta Magna adequada aos novos tempos. Juro.”

⁷ Artigo 272 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela: “O Estado garantirá um sistema penitenciário que assegure a reabilitação do interno ou interna e o respeito aos seus direitos humanos. Para isso, os estabelecimentos penitenciários contarão com espaços para o trabalho, o estudo, o esporte e a recreação; funcionarão sob uma direção de profissionais com credenciais acadêmicas universitárias e serão regidas por uma administração descentralizada, a cargo dos governos estatais ou municipais, podendo ser submetidos a modalidades de privatização. Em geral, neles será preferível o regime aberto e o caráter de colônias agrícolas penitenciárias. Em todo caso, as formas de cumprimento de penas não

penitenciário que tem como objetivos garantir a reabilitação do interno ou interna e o respeito aos seus direitos humanos, e que prefere as formas de cumprimento de pena não privativa de liberdade às de natureza privativas de liberdade.

Ainda que algumas figuras previstas no COPP tenham entrado em vigência com sua aprovação desde 1998, foi em 1999 que se iniciou seu processo de implementação, que teve como consequência uma diminuição drástica da taxa de encarceramento, de 104 presos para cada 100 mil habitantes em 1998 para 69 por 100 mil habitantes no ano 2000.

Nesse ano, pela primeira vez, também durante os últimos 30 anos, a porcentagem de pessoas privadas de liberdade na condição de apenadas foi superior ao número de acusados. Passou-se de uma relação de 58,5% de acusados e 41,5% de apenados em 1998 para uma relação de 38,4% de acusados e 61,6% de apenados em 2000.⁸

A diminuição da taxa de encarceramento coincidiu com uma leve diminuição da taxa de criminalidade dos principais delitos, mas também com um aumento da taxa de homicídios, que, embora fosse uma tendência iniciada em 1998, experimentou uma aceleração nos primeiros anos da revolução bolivariana. De uma taxa de criminalidade de 1.030 para cada 100 mil habitantes em 1998, passou-se para uma taxa de 977 em 2000, enquanto os homicídios passaram de uma taxa de 20 para cada 100 mil habitantes em 1998 para uma taxa de 33 em 2000.⁹

Com o aumento da taxa de homicídios, também aumentou a percepção geral de insegurança, ocupando no debate público e político os discursos que responsabilizaram o COPP pelo incremento da violência no país e que defendiam a sua reforma para restringir o julgamento em liberdade e os mecanismos alternativos para o cumprimento de pena.

privativas de liberdade serão aplicadas preferencialmente às medidas de natureza privativa de liberdade. O Estado criará as instituições indispensáveis para a assistência pós-penitenciária que possibilite a reinserção social do ex-interno ou ex-interna e propiciará a criação de um ente penitenciário com caráter autônomo e com pessoal exclusivamente técnico”.

⁸ Ver Anexo gráfico 3.

⁹ Segundo informações do Corpo de Investigações Científicas Penais e Criminalísticas citado no documento fundacional da Grande Missão para Toda Vida Venezuela Inédito. Ver Anexo gráfico 7.

Se ha llegado a decir y se ha creado una matriz de opinión en el país, de que el Código Orgánico Procesal Penal es quizás el causante exclusivo o la variable independiente que causa este fenómeno del incremento de la delincuencia y que este incremento se debe, exclusivamente, al Código Orgánico Procesal Penal.¹⁰ (FERNÁNDEZ, Julio César, MVR¹¹. 1era. discusión, reforma del COPP, año 2000: p. 7-14)

Na Assembleia Nacional¹², o discurso majoritário dentro do chavismo movia-se ente o reconhecimento das desigualdades sociais e econômicas que imperam na sociedade e a implementação inadequada do COPP como fatores que explicavam o incremento da violência.

[...] si uno lleva un cuadro estadístico de toda la problemática de la inseguridad, puede ver que hay un momento en que se acelera. [...] Sí creo que parte de ese aceleramiento se debe al COPP, pero eso no quiere decir que el COPP es el instrumento que ha desatado la furia de la inseguridad. No, indudablemente que no. Pero observen, aunque sea el uno, el dos por ciento, que se pueda cuantificar y que sea atribuido a ciertos factores que estaban en el COPP, nosotros tenemos el deber de eliminar ese porcentaje, por más insignificante que parezca desde el punto de vista

¹⁰ “Chegou-se a dizer e criou-se uma matriz de opinião comum no país de que o Código Orgânico Processual Penal é, talvez, a causa exclusiva ou a variável independente que causa este fenômeno do incremento da delinquência e que este incremento se deve, exclusivamente, ao Código Orgânico Processual Penal”. (Julio César Fernández, MVR, 1ª discussão, reforma do COPP, ano 2000, p. 7-14)

¹¹ Movimiento V República – MVR, partido político de esquerda fundado por Hugo Chávez Frías em 1997 e dissolvido em 2007 para se integrar ao Partido Socialista Unido da Venezuela – PSUV.

¹² Depois de aprovada a Constituição de 1999, no ano 2000, instala-se pela primeira vez a Assembleia Nacional composta por um total de 165 cadeiras. A aliança chavista contou com 104 cadeiras com participação dos seguintes partidos políticos: O Movimento V República com 92 cadeiras, o partido Movimento ao Socialismo (MAS) com 6 cadeiras, o Conselho Nacional Índio da Venezuela (CONIVE) com 3 cadeiras, Pátria para todos, Povos Unidos Multiétnicos do Amazonas e Movimento Independente Ganhamos Todos, cada um com uma cadeira. A aliança opositora contou com 61 cadeiras com participação dos seguintes partidos políticos: Ação Democrática com 33 cadeiras, Projeto Venezuela e COPEI cada um com 6 cadeiras, Primeiro Justiça com 5 cadeiras, Convergência com 5 cadeiras, Um Novo Tempo e A Causa R com 3 cadeiras cada um, e Aliança Bravo Povo com uma.

cuantitativo.¹³ (MERENTES, Nelson, MVR. 1era. discusión, reforma del COPP, año 2000: p. 26-27)

Mesmo quando formalmente não era questionada a orientação do COPP, defendia-se a restrição dos benefícios processuais que, como se afirmava, por falta de formação dos juízes e demais operadores do sistema de administração da justiça penal, estavam dando lugar a uma impunidade manifesta e ao aumento da delinquência.

[...] la situación que se ha venido presentando en el país en algunos casos por parte de algunos jueces es que han aplicado de manera equívoca y errada, y en algunos casos con mano excesivamente floja, la aplicación de algunos beneficios procesales a las personas que confiesan, y se han conseguido casos, por parte de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en los cuales una persona que es un homicida ha confesado y la aplicación de los beneficios procesales ha rebajado la pena a tal magnitud, que hace prácticamente obligante que esa persona salga en libertad bajo fianza o por una medida sustitutiva de la prisión. En ese caso se han producido situaciones realmente en las cuales se ha creado impunidad, personas que han cometido delitos y que por una aplicación errada del Código Orgánico Procesal Penal han dejado a los delincuentes sin sanción. Eso va en contra de la necesidad o del objetivo de que la regulación penal sea preventiva; es decir, que evite, disuada del delito, y evidentemente una vez que se produce el delito, además de eso, impida la impunidad.¹⁴ (FERNÁNDEZ, Julio César, MVR. 1era. discusión, reforma del COPP, año 2000: p. 7-14)

¹³ “[...] se alguém tiver um quadro estatístico de toda a problemática da insegurança, pode ver que há um momento em que se acelera. [...] Sim, creio que parte dessa aceleração deve-se ao COPP, mas isso não quer dizer que o COPP é o instrumento que desatou a fúria da insegurança. Não, indubitavelmente que não. Mas observem, ainda que seja um, dois por cento, que se possa quantificar e que seja atribuído a certos fatores que estavam no COPP, nós temos o dever de eliminar essa porcentagem, por mais insignificante que pareça do ponto de vista quantitativo”. (MERENTES, Nelson, MVR. 1ª. discussão, reforma do COPP, ano 2000: p. 26-27)

¹⁴ “[...] a situação que vem se apresentando no país, em alguns casos, é que alguns juízes aplicaram de maneira equivocada e errada, e em alguns casos com mão excessivamente fraca, alguns benefícios processuais às pessoas que confessam; e houve casos, por parte dos Magistrados do Tribunal Supremo de Justiça, nos quais para uma pessoa, que é um homicida

Algumas vozes minoritárias na Assembleia Nacional questionaram a relação entre a aplicação do Copp e o aumento da criminalidade e atribuíram as dificuldades em sua implementação à ausência de recursos para adequar a institucionalidade do sistema de administração da justiça penal à nova orientação do Código.

[...] no hay una estadística que nos diga a nosotros que el producto de la aplicación del COPP es lo que ha permitido el desbordamiento del hampa y la criminalidad. (SILVA, Alejandro, MVR. 1era. Discusión reforma del COPP, año 2000: p. 15-16)

[...] cuando estábamos en la ANC, se mencionaba que hacían falta 500 fiscales para atender todo lo que tiene que ver con la reforma del COPP. [...] Entonces, también es importante que se cumpla con esa reorganización de la Fiscalía General de la República, se designen esos 500, 600 o los que hagan falta para que se pueda implementar cabalmente el COPP. [...] Esa es una de las realidades por las cuales el COPP no se ha venido aplicando como está previsto, porque no se han reestructurado los organismos que tienen que velar y hacer cumplir esa disposición. [...] no estoy de acuerdo con que se le haga esa modificación si no se atacan de fondo los problemas que han impedido la aplicación de este instrumento. (SILVA, Alejandro, MVR. 2da. discusión, reforma del COPP, año 2000: p. 5-6)¹⁵

confesso, a aplicação dos benefícios processuais reduziu a pena a tal magnitude que praticamente tornou obrigatório que essa pessoa saísse em liberdade, sob fiança, em uma medida substitutiva à prisão. Nesse caso, houve situações nas quais realmente gerou-se impunidade a pessoas que cometeram delitos e, por uma aplicação errada do Código Orgânico Processual Penal, permitiu-se que os delinquentes ficassem sem sanção. Isso vai contra a necessidade ou o objetivo de que a regulação penal seja preventiva; isto é, que evite, dissuada do delito e, evidentemente, uma vez que se produz o delito, ademais, impeça a impunidade.” (FERNÁNDEZ, Julio César, MVR. 1ª discussão, reforma do COPP, ano 2000: p. 7-14)

¹⁵ “[...] não há uma estatística que nos diga que o produto da aplicação do COPP é o que permitiu a expansão das facções e da criminalidade.” (SILVA, Alejandro, MVR. 1ª. discussão reforma do COPP, ano 2000: p. 15-16)

“[...] quando estávamos na ANC, mencionava-se que faltavam 500 promotores para atender tudo que tem a ver com a reforma do COPP. [...] Então, também é importante que se cumpra com essa reorganização do Procuradoria Geral da República, se designem esses 500, 600 ou os que faltam, para que se possa implementar cabalmente ao COPP. [...] Essa é uma das realidades pelas quais o COPP não vem sendo aplicado como está previsto, porque não foram reestruturados os organismos que devem zelar e fazer cumprir essa disposição. [...] não estou

Finalmente, na Assembleia Nacional predominaram os argumentos a favor de restringir os benefícios processuais e endurecer as penas, e foram aprovadas reformas ao Código Orgânico Processual Penal e ao Código Penal na segunda metade do ano 2000.

A reforma ao COPP aumentou o tempo de cumprimento efetivo da pena de prisão ao limitar os acordos reparatórios (art. 34) e a diminuição da pena pela confissão dos atos (art. 376). Igualmente, ampliou as possibilidades e o tempo legítimo de prisão preventiva ao modificar as causas que podem dar lugar à privação preventiva da liberdade (art. 259) e ao aumentar o tempo do qual dispõe o juiz de controle para decidir sobre a liberdade da pessoa detida em flagrante (art. 374).

Com relação ao Código Penal, a reforma caracterizou-se pela tipificação do delito de “desaparecimento forçado” (art. 181 A) e pelo aumento das penas, principalmente dos delitos relacionados ao tráfico e à posse de armas (arts. 275, 277, 278) e contra o patrimônio, como o roubo no transporte público (art. 358).

O discurso político que acompanhou essas reformas esteve caracterizado pela necessidade de dar resposta à preocupação da população diante do aumento da insegurança e de determinados delitos.

No Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) a posição que imperou com relação à responsabilidade ou não do COPP no aumento da criminalidade no país foi ainda mais conservadora do que a assumida pela Assembleia Nacional. Demonstração disso foi o enfoque assumido pelo vice-presidente da Sala Penal do TSJ, magistrado Alejandro Angulo Fontiveros, na reunião realizada em 9 de maio de 2001 pela presidência da Assembleia Nacional, denominada “O COPP: Mais ou menos segurança?”, e representado na nota de imprensa publicada pelo TSJ como “a resposta do Estado diante do clamor da coletividade que reclama segurança diante do avanço da delinquência”.¹⁶

de acordo com que se faça essa modificação se não se atacam a fundo os problemas que impediram a aplicação desse instrumento”. (SILVA, Alejandro, MVR. 2ª discussão, reforma do COPP, ano 2000: p. 5-6)

¹⁶ Nota de imprensa do TSJ. Disponível em: <www.tsj.gov.ve/informacion/notas-prensa/2001/090501-4.htm>.

Para esse magistrado, o COPP concedia benefícios que são espúrios e que estão diretamente relacionados com o aumento da insegurança. Sobre esse ponto em particular, o magistrado citava o filósofo Kant, o qual apontava que:

[...] al mal debe seguirle el mal, y al bien debe seguirle el bien... al delincuente no le sigue el mal, sino una serie de beneficios que son espurios y que han sometido al pueblo a una inseguridad total. Es inaudito y farisaico señalar que salgan 12.000 procesados a la calle y que un gran porcentaje de ellos se dedique a matar, violar, asaltar, y no decir también que esto contribuye al incremento de la delincuencia.¹⁷

Esta orientação, inclinada à restrição dos benefícios processuais e à função retributiva da pena, também se evidenciou em decisões judiciais como a Sentença nº 35, de 25 de janeiro de 2001, em virtude da qual foi negada a Suspensão Condicional da Execução da Pena para uma pessoa condenada a oito anos, limite máximo para conceder esse benefício, com fundamento de que o delito pelo qual foi condenado tinha prevista uma sanção de 12 a 18 anos no Código Penal.

[...] Al respecto esta Sala debe precisar que la sanción prescrita en el Código Penal para el homicidio intencional es de doce a dieciocho años de presidio y que el Código Orgánico Procesal Penal, al entrar en vigencia lo que hizo fue autorizar al juez para realizar una rebaja especial de pena por debajo de ese límite inferior como una especie de compensación al imputado que aceptó los hechos con prescindencia del juicio, mas no modificó la penalidad para tal delito, toda vez que corresponde al derecho penal sustantivo y no al procesal, la descripción del tipo penal y el establecimiento de su castigo. Cuando dicha sanción fue disminuida a ocho años en el caso in concreto “enfaticamos” se produjo una reducción especial de la sanción, dispuesta en el artículo 376 del Código Orgánico Procesal Penal, no

¹⁷ “[...] ao mal deve suceder-lhe o mal, e ao bem deve suceder-lhe o bem... ao delinquente não lhe sucede o mal, senão uma série de benefícios que são espúrios e que submeteram o povo a uma insegurança total. É inaudito e hipócrita deixar que saiam 12.000 acusados à rua e que uma grande porcentagem deles dedique-se a matar, estuprar, assaltar, e como não dizer também que isso contribui para o incremento da delinquência”.

obstante el castigo para dicho delito sigue oscilando entre doce y dieciocho años de presidio, es decir, el Tribunal no podía acordar el aludido beneficio, porque la pena excede los ocho años, ello de conformidad con el numeral 2 del artículo 14 de la Ley de Beneficios en el Proceso Penal [...]”^{18,19}

A interpretação da norma que essa sentença do TSJ faz é a favor da restrição dos benefícios e das formas alternativas à privação de liberdade, bem como na contramão da orientação que estabelece o Artigo 272 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela.

Os representantes do Ministério Público e do Poder Executivo Nacional assumiram discursos menos punitivistas. Em sua intervenção na reunião “El COPP: Mais ou menos segurança?”, o procurador-geral da República foi categórico ao afirmar que “incorre-se em um maniqueísmo simplista quando se argumenta que o COPP é o responsável pelo incremento da criminalidade e que seus benefícios têm como propósito apenas impedir a aplicação da lei penal”²⁰ e atribuiu as dificuldades na implementação dessa norma à ausência de vontade política do Estado para destinar os recursos necessários para a adequação institucional que requeria a reforma do processo penal.

Na mesma linha, o ministro do Interior e da Justiça à época, Luis Miquelena, negou que o aumento da violência pudesse ser atribuído à aplicação do COPP e relacionou-o a fatores estruturais como a pobreza e

¹⁸ Disponível em: < www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/35-250101-05-1775.htm>.

¹⁹ “[...] A respeito, esta Sala deve precisar que a sanção prescrita no Código Penal para o homicídio doloso é de doze a dezoito anos de reclusão e que o Código Orgânico Processual Penal, ao entrar em vigência, o que fez foi autorizar ao juiz a realizar uma diminuição especial da pena abaixo desse limite inferior como uma espécie de compensação ao imputado que confessou os fatos prescindindo do julgamento, mas não modificou a penalidade para tal delito, uma vez que corresponde ao direito penal substantivo, e não ao processual, a descrição do tipo penal e o estabelecimento de seu castigo. Quando tal sanção foi diminuída para oito anos no caso concreto – enfatizamos – produziu-se uma redução especial da sanção, disposta no artigo 376 do Código Orgânico Processual Penal, não obstante, o castigo para tal delito segue oscilando entre doze e dezoito anos de reclusão, isto é, o Tribunal não podia conceder o aludido benefício porque a pena excede os oito anos, isso em conformidade com o inciso 2 do artigo 14 da Lei de Benefícios no Processo Penal [...]”

²⁰ Nota de imprensa do TSJ. Disponível em: < www.tsj.gov.ve/informacion/notas-prensa/2001/090501-4.htm>.

a corrupção judicial e policial.²¹ Por sua vez, o presidente da República, Hugo Chávez Frías, explicava o delito e a violência principalmente a partir de causas sociais e orientava seu discurso no sentido da melhoria dos indicadores sociais como principal estratégia para transformá-las.

En cuanto a la seguridad personal, que también se vino dañando tanto en los últimos años, claro que hay un caldo de cultivo muy espeso, que es la miseria, la pobreza y esa causa hay que atacarla a fondo [...] (13 de mayo de 1999, a propósito de la alocución con motivo de sus primeros cien días de gobierno).²²

Le estamos restando delinquentes futuros en potencia al hampa, o cuando generamos empleo en el Plan Bolívar 2000 o cuando abrimos allá el “Jean Tex” en Maracay van 3 mil desempleados a trabajar, a hacer pantalones y camisas, estamos reduciendo la posibilidad del incremento del hampa, de la delincuencia. Es la parte social, el hombre no es malo, el ser humano no es malo ahora, un niño déjenlo solo en la calle, sin escuelas, sin vivienda, sin trabajo, más cuando sea un joven. ¿En qué va a terminar? Tiene que vivir de alguna manera. Yo cuando he dicho esto algunos me critican y dicen que estoy justificando al delito. No, ¿qué voy a estar justificando? Lo que quiero es que nos toquemos la llaga, vamos a tocarnos la llaga, porque ese desempleo, ese subempleo y esa hambre, esa desnutrición infantil es un caldo de cultivo para los conflictos sociales, entre ellos la delincuencia. (Alocución en cadena nacional con motivo del año y medio de gobierno, 2 de agosto de 2000).²³

²¹ Nota de imprensa do TSJ. Disponível em: <www.tsj.gov.ve/informacion/notas-prensa/2001/090501-4.htm>.

²² “Com relação à segurança pessoal, que também se veio danificando nos últimos anos, claro que há uma camada muito espessa, que é a miséria, a pobreza e deve-se atacar essa causa a fundo [...]”. (13 de maio de 1999, na oportunidade do discurso em razão de seus primeiros 100 dias de governo).

²³ “Estamos retirando futuros delinquentes em potencial das facções, ou quando geramos emprego no Plano Bolívar 2000 ou quando abrimos lá em Maracay o “Jean Tex”, e 3.000 desempregados vão trabalhar, fazer calças e camisas, e assim estamos reduzindo a possibilidade do incremento das facções, da delinquência. É a parte social, o homem não é mau, o ser humano não é mau, agora, deixem um menino sozinho na rua, sem escola, sem moradia, sem trabalho, ainda mais quando jovem. Vai terminar no que? Tem que viver de alguma

O incremento da taxa de encarceramento e da variação na relação entre pessoas apenadas e presas preventivamente a partir do ano 2001 pode ser considerado um efeito, entretanto, da prevalência de outras perspectivas no clima político e cultural e das reformas legais – especialmente no plano processual – realizadas consequentemente.

Segunda etapa: de 2001 a 2005

Esta segunda etapa caracteriza-se por duas reformas legislativas muito importantes, a reforma do COPP de 2001 e a reforma ao Código Penal de 2005, iniciativas que foram impulsionadas e aprovadas pelo chavismo como força política majoritária dentro da Assembleia Nacional.²⁴

A reforma de 2001, a mais extensa e que representa o maior retrocesso no COPP até o momento, implicou importantes modificações no princípio do julgamento em liberdade como regra e da consequente preferência a formas de cumprimento de penas não privativas de liberdade, previstas constitucionalmente. Com relação ao princípio do julgamento em liberdade como regra, a reforma ampliou os delitos que podem dar lugar à privação preventiva da liberdade, ao diminuir de cinco para três anos o limite máximo da pena para considerar imprecendente esta medida.²⁵ Igualmente, para decidir acerca do perigo de fuga, como um dos pressupostos sob os quais se justifica a decretação

maneira. Quando digo isso, alguns me criticam e dizem que estou justificando o delito. Não. Vou estar justificando o quê? O que quero é que toquemos na ferida, vamos tocar na ferida, porque esse desemprego, esse subemprego e essa fome, essa desnutrição infantil, geram condições para os conflitos sociais, entre eles a delinquência”. (Discurso em cadeia nacional em razão do marco de um ano e meio de governo, 2 de agosto de 2000).

²⁴ A oposição, que se manteve como força política minoritária durante esse período, assumiu uma atitude de apoio à reforma do COPP de 2001 encaminhada pelo chavismo. Ambas as forças políticas compartilhavam a preocupação pelo que consideravam o aumento da criminalidade e a necessidade de adotar reformas legislativas para combatê-la. Entretanto, na discussão e na aprovação da reforma ao Código Penal do ano de 2005, surge, no interior da oposição, uma preocupação em descongestionar as prisões e um questionamento com relação ao aumento da severidade das penas como estratégia eficiente na luta contra a delinquência. A alternativa que propõem é a luta contra a impunidade e a busca por justiça, mais do que o estabelecimento de penas altas.

²⁵ Reforma ao COPP de 2001, artigo 253, antes artigo 262 do COPP.

da prisão preventiva, incorporaram-se novas circunstâncias sob as quais é presumida sua existência.²⁶

A reforma também ampliou o prazo máximo da prisão preventiva, ao permitir ao Ministério Público ou ao querelante solicitar ao juiz de controle uma prorrogação para a manutenção das medidas de coerção pessoal que se encontrem próximas de expirar, quando considerassem que existiriam causas graves que assim a justificassem e sempre que não se exceda a pena mínima prevista para o delito.²⁷

Com relação às formas de cumprimento de penas não privativas de liberdade, as modificações introduzidas endureceram os requisitos, restringindo, entre outras coisas, o alcance dessas medidas para a população privada de liberdade não reincidente, aumentando-se a quantidade de tempo de cumprimento efetivo da pena para conceder algumas delas. Por exemplo, no caso da liberdade condicional e para determinados delitos, exige-se que se tenha cumprido efetivamente três quartos da pena imposta, e no caso de remissão da pena por trabalho e estudo, é requerido que se haja cumprido metade da pena.²⁸

Essa reforma, como destaca Rosales, significou voltar à “policializar” a justiça penal, isto é, devolver ao aparato policial a predominância que tinha no passado, com o pretexto do auge da delinquência e das demandas públicas para controlá-la. “Policializar” a justiça penal significa que a polícia afasta-se de seu papel de cuidar das pessoas, e a justiça desloca-se para suas mãos como uma espécie de castigo antecipado, sem prévio nem justo julgamento. A polícia passa a administrar os castigos, seleciona a clientela do sistema penal e o faz usualmente e de modo preferencial

²⁶ Reforma ao COPP de 2001, artigo 251, antes artigo 260. Para decidir sobre o perigo de fuga é estabelecido que serão levadas em consideração, especialmente, as seguintes circunstâncias: 1. Vínculos com o país, determinados pelo domicílio, residência habitual, estabilidade da família, de seus negócios ou emprego e as facilidades para abandonar definitivamente o país ou permanecer foragido; 2. A pena que poderia ser imposta ao caso; 3. A magnitude do dano causado; 4. O comportamento do imputado durante o processo, ou em outro processo anterior, na medida em que indique sua vontade de submeter-se à persecução penal; 5. A conduta social do imputado, anterior ao delito. Presume-se o perigo de fuga em caso de fatos puníveis com penas privativas de liberdade cujo máximo da pena seja igual ou superior a dez anos.

²⁷ Reforma ao COPP de 2001, artigo 244, antes artigo 253.

²⁸ Reforma ao COPP de 2001, artigo 501 e 508.

contra os mais vulneráveis, não necessariamente por cometerem os delitos mais graves, mas por sua maior vulnerabilidade, os encarcera e determina boa parte dos acontecimentos do sistema penal. (ROSALES, 2006).

Apesar das modificações realizadas, durante esse período a taxa de encarceramento não sofreu grandes mudanças com relação ao total da população privada de liberdade. Em 2001, ainda que a taxa tenha permanecido em 83 presos para cada 100 mil habitantes, um aumento de 14 pontos com relação à taxa registrada no ano 2000, nos anos seguintes a taxa manteve-se mais ou menos estável até 2003, ano em que fechou com uma taxa de 81 presos para cada 100 mil habitantes, e logo continuou diminuindo em 2004 e 2005, ficando em 69 para cada 100 mil habitantes, o que implicava retornar a uma taxa similar à registrada no ano 2000.²⁹ Entretanto, com relação à composição dessa população segundo sua condição de processada ou apenada, ocorreu uma modificação muito importante. A partir de 2001, inicia-se uma tendência de diminuição da população apenada e incrementa-se o número da população processada, acentuando-se em 2005, ano em que pela primeira vez, depois da entrada em vigor do COPP de 1999, volta a ser a maioria da população privada de liberdade. A continuação de um quadro que apresenta a variação da relação entre processados e apenados desde o ano 2000 até o ano de 2005:

ANO	APENADOS	PROCESSADOS
2000	61,6	38,4
2001	57,5	42,5
2002	54,7	45,3
2003	54,2	45,8
2004	54,4	45,6
2005	49,5	50,5

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados cedidos pela Direção Nacional de Serviços Penitenciários.

Na Assembleia Nacional, a matriz de opinião que acompanhou o processo de reforma do COPP de 2001 esteve caracterizada por uma percepção generalizada sobre o incremento da insegurança, se bem que

²⁹ Ver anexo no gráfico 2.

explicada a partir de causas sociais como a pobreza, o desemprego ou a desigualdade, mas também era associada à implementação dos mecanismos de flexibilização da privação de liberdade previstos no COPP.

Una de las fallas más importantes del Código Orgánico Procesal Penal, en su versión original, es la amplitud desmesurada de las fórmulas alternativas a la prosecución del proceso, las cuales en definitiva, más que excepciones al precepto legal que impone al Estado la obligación de perseguir y enjuiciar a los responsables de los delitos cometidos, se ha convertido en regla, que sustrae de la justicia penal de la persecución de hechos graves, lo que se traduce en manifiesta e inmoral impunidad [...] Se efectuaron cambios y mejoras importantes que limitan el acceso a estas instituciones a delitos leves, de poca monta, requiriéndose en todos los casos la opinión de la víctima y el Ministerio Público equilibrando así los intereses del Estado, del imputado y de la víctima, ya que las actuales disposiciones favorecen injustificadamente al imputado, inclinando la balanza a su favor, y relegan o excluyen al sujeto pasivo del delito, es decir, la víctima. (Exposición de motivos, reforma del COPP, año 2001)^{30,31}

Por sua vez, o presidente Chávez atribuiu o aumento da sensação de insegurança à condução sensacionalista que alguns meios de comunicação realizavam sobre o tema e como uma estratégia com fins políticos

³⁰ A exposição de motivos constitui uma parte expositiva que antecede a lei, na qual são expressas as razões que levaram à elaboração do projeto de lei, assim como a finalidade do mesmo. No caso da reforma do COPP de 2001, tanto a exposição de motivos como o projeto de lei foram elaborados por um grupo de parlamentares da aliança chavista.

³¹ “Uma das falhas mais importantes do Código Orgânico Processual, em sua versão original, é a amplitude desmensurada das formas alternativas ao andamento do processo, as quais, em definitivo, mais que exceções ao precepto legal que impõe ao Estado a obrigação de investigar e julgar os responsáveis pelos delitos cometidos, converteu-se em regra, que subtrai da justiça penal a persecução de atos graves, o que se traduz em manifiesta e imoral impunidade [...] Efectuaram-se mudanças e melhorias importantes que limitam o acesso a essas instituições a delitos leves, de pouca monta, requerendo-se, em todos os casos, a opinião da vítima e do Ministério Público... equilibrando assim os interesses do Estado, do imputado e da vítima, já que as atuais disposições favorecem injustificadamente o imputado, inclinando a balança a seu favor, e relegando ou excluindo o sujeito passivo do delito, a saber, a vítima”. (Exposição de motivos, reforma do COPP, ano 2001)

para depreciar ao governo. Com relação ao delito, manteve um discurso que enfatizou as causas sociais como a pobreza e a desigualdade.

[...] El modelo inmoral que se ha impuesto en el mundo, en el cual una minoría privilegiada vive a sus anchas, y una inmensa mayoría andan desesperados en una selva buscando sobrevivir, por ese camino el mundo no es viable. Por ese camino aquí seguirá profundizándose la violencia en el mundo, la cual toma muchos rostros y se transfigura. La violencia, desde el atracador de la esquina que va a robar una panadería para comer, o un reloj para venderlo, y a ver con la venta de ese reloj qué puede comprar, y a lo mejor termina muerto o matando al dueño del reloj o termina en una celda, desde esa violencia individual que se ha dispersado por el mundo y cuya causa es social fundamentalmente: la pobreza, la marginalidad es la causa de esa violencia, de esa delincuencia desatada por la mayor parte de las grandes ciudades del mundo”. (Discurso del presidente Chávez con motivo del saludo al cuerpo diplomático acreditado ante el gobierno de Venezuela, 24 de enero de 2002).³²

Este posicionamento rendeu ao presidente Chávez a acusação, por parte de alguns setores da oposição política, de ser cúmplice da delinquência.

Tenemos que admitir con dolor que en este gobierno se ha profundizado la delincuencia, porque pareciera que tienen alguna identificación o pareciera que tienen alguna complacencia de quienes justifican la muerte o el robo frente a la necesidad de sobrevivir él con su núcleo familiar. [...] esta Ley la estamos analizando en un buen ambiente, con pocos diputados y sin pre-

³² “O modelo imoral imposto no mundo, no qual uma minoria privilegiada vive confortavelmente, e uma imensa maioria que anda desesperada em uma selva buscando sobreviver, por esse caminho o mundo não é viável. Por esse caminho aqui, seguirá aprofundando-se a violência no mundo, a qual possui muitas faces e transfigura-se. A violência, desde o ladrão da esquina que vai roubar uma padaria para comer, ou um relógio para vender, e ver com a venda do relógio o que pode comprar, e de repente termina morto ou matando ao dono do relógio ou termina em uma cela, a partir dessa violência individual que se dispersou pelo mundo e cuja causa é fundamentalmente social: a pobreza, a marginalidade é a causa dessa violência, dessa delinquência desatada na maioria das grandes cidades do mundo”. (Discurso do presidente Chávez em razão da saudação ao corpo diplomático empossado no governo da Venezuela, 24 de janeiro de 2002).

sión de Miraflores. Eso es absolutamente importante, porque, inclusive, tengo hasta mis dudas que el presidente pueda estar un poco molesto con esta reforma, porque sus panas de las barriadas sus malandros que atracan y matan, a lo mejor no van a tener el beneficio de la impunidad por una decisión de la Asamblea Nacional. (FRANCO, Luis Beltrán, Acción Democrática – AD³³, reforma del COPP. 1era discusión, año 2001)³⁴

A reforma ao COPP de 2001 ocorreu em um momento de alta conflitualidade política que se caracterizou, entre outros fatos, por uma paralisação de 11 dias, convocada pela patronal Fedecâmaras e pela Central de Trabajadores Venezolanos em dezembro de 2001. Quatro meses depois, em abril de 2002, trabalhadores da PDVSA somaram-se a uma segunda paralisação, rejeitando a nova Junta Directora que o presidente Chávez havia designado e a nova política petroleira, orientada a retomar o controle da PDVSA, a principal fonte de divisas do país, que até esse momento funcionava com altos níveis de autonomia e a serviço de interesses privados.

A paralisação converteu-se em indefinida, e dias mais tarde deu lugar ao golpe de Estado de 11 de abril de 2002. Em 13 de abril, apenas dois dias depois, graças à mobilização popular e ao apoio de setores militares que defenderam a ordem constitucional e democrática, reverteu-se o golpe de Estado e o presidente Chávez retornou ao exercício de seu cargo.

Durante os meses seguintes, incrementou-se o clima de confrontação política como consequência da convocatória e realização de uma

³³ Ação Democrática é um partido político venezuelano de orientação socialdemocrata, fundado em 1941, protagonista do “Pacto de Ponto Fixo”, opositor ao governo da Revolução Bolivariana.

³⁴ “Com dor, temos que admitir que neste governo aprofundou-se a delinquência, porque parece que tem alguma identificação ou parece que tem alguma complacência de quem justifica a morte ou o roubo diante da necessidade de sobreviver com seu núcleo familiar. [...] esta Lei estamos analisando em um bom ambiente, com poucos deputados e sem pressão de Miraflores. Isso é absolutamente importante, porque, inclusive, até tenho minhas dúvidas de que o presidente possa estar um pouco incomodado com esta reforma, porque seus companheiros das comunidades, seus malandros que roubam e matam, de repente não vão mais ter o benefício da impiedade por uma decisão da Assembleia Nacional”. (FRANCO, Luis Beltrán, Ação Democrática – AD, reforma do COPP. 1º discussão, ano 2001).

nova paralisação do ramo petroleiro em dezembro de 2002, a qual se estendeu até 2003, e do tiroteio ocorrido na praça Altamira no mesmo mês, reconhecido espaço de protesto da oposição política, que deixou um lamentável saldo de três pessoas mortas e 13 feridas.

Em 2003, a oposição política abandonou o caminho insurrecional (sim, anteriormente descreveu-se detalhadamente a conformação das forças políticas na assembleia) e assumiu a via institucional prevista pela Constituição de 1999 para impulsionar uma mudança de governo. Foi coletado o número necessário de assinaturas para que a população venezuelana decidisse em um referendo sobre a continuação ou não do mandato do presidente Chávez. Em 2004, realizou-se o referendo e teve como resultado a ratificação do presidente Hugo Chávez com 59,1% dos votos e uma participação de 69,9% do total da população prevista no censo eleitoral. Depois da celebração do referendo e da ratificação do presidente Chávez, o clima de conflitualidade política diminuiu significativamente.

A situação da segurança pública, durante esse período, caracterizou-se pelo aumento da taxa de homicídios e da taxa de criminalidade nos momentos de maior conflitualidade política, e por uma diminuição durante os anos de maior estabilidade.

ANO	TAXA DE HOMICÍDIOS	TAXA DE CRIMINALIDADE
2000	33	977
2001	35	915
2002	42	1.041
2003	49	1.034
2004	37	902
2005	37	877

Fonte: Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC)

Ainda que esses indicadores refletissem uma diminuição dos homicídios e da taxa de criminalidade, em 2005 foi aprovada uma nova reforma ao Código Penal que criou novos tipos penais, endureceu as penas de delitos já existentes e restringiu, ainda mais, os mecanismos alternativos à privação de liberdade para os tipos penais considerados de

maior gravidade, que, por sua vez, corresponderam em grande medida aos de maior ocorrência.

Os delitos que tiveram suas penas privativas de liberdade aumentadas foram: ameaça a funcionário público (art. 215); instigação à desobediência das leis (art. 285); falsificação de documento público (art. 319); danos na infraestrutura de serviços públicos (art. 360); estupro (art. 374); difamação (art. 442); ofensa à honra (art. 444); furto (art. 451); roubo (art. 455); alteração de lindes/divisas (art. 471). No caso dos delitos que mais frequentemente julgados pelo sistema penal, como o furto e o roubo, as penas de detenção, que eram de seis meses a três anos, passaram a ser de um para cinco anos, no primeiro caso, e de reclusão de quatro a oito anos; no caso do roubo, passaram a ser de seis a 12 anos de reclusão.

Os delitos aos que se proibiu a concessão de benefícios processuais e medidas alternativas de cumprimento da pena foram: conspiração contra o território da Pátria (art. 128); apoio logístico a grupos armados irregulares para atentar contra a Pátria (art. 140); delitos contra a segurança dos meios de transporte (art. 358); danos nos sistemas de transporte, serviços públicos, informático ou sistema de comunicação (art. 360); estupro (art. 374); homicídio (art. 406) (art. 407); roubo (art. 456); quem por meio de violência ou ameaça, tenha constrangido alguém a entregar, subscrever, ou destruir uma ata ou documento que produza um efeito jurídico (art. 457); quem por meio de ameaça, simulando ordens de autoridade, tenha constrangido alguém a depositar ou colocar à disposição dinheiro, bens, documentos (art. 459); sequestro (art. 460); receptação (art. 470). Rosales descreveu a reforma realizada nos seguintes termos:

[...] un grupo de opinión parlamentario propició una reforma parcial “puntual” (de 38 artículos) del Código Penal que ha quedado finalmente promulgada y en vigor a partir de su publicación en Gaceta Oficial el 16/3/05. Esta reforma parcial desarticula el sistema, aumenta la represión y las incriminaciones en áreas que sin profunda reflexión estimaron debían ser atendidas y en consecuencia, contribuye al ya dramático desorden legis-

lativo presente en toda la normativa penal venezolana desde hace décadas. (ROSALES, 2006: p. 184)³⁵

O presidente Chávez e o representante do Ministério Público expressaram sua discordância com a reforma realizada no Código Penal, o primeiro, através de um veto presidencial ante a Assembleia Nacional, e o segundo, através de um recurso de nulidade ante a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça.

Os argumentos do presidente da República contra a iniciativa de reforma do Código Penal estavam relacionados, principalmente, ao reconhecimento das medidas não privativas de liberdade como direitos adquiridos, que deveriam prevalecer sobre as de natureza reclusiva, em virtude do consagrado no artigo 272 da Constituição da República, e advertiu sobre a crise carcerária que poderia advir da eliminação desses benefícios.

En Venezuela, y más aún a raíz de la entrada en vigencia del Texto Fundamental, los imputados gozan de beneficios procesales, por tanto se han erigido como derechos adquiridos de los cuales sería imposible despojar [...] De allí que nuestra Carta Magna hace prevalecer siempre la rehabilitación y la reinserción social del interno y las penas no privativas de libertad a las medidas de naturaleza reclusoria. Entonces, la eliminación de beneficios procesales en la Ley de Reforma Parcial del Código Penal sancionado, además de inconstitucional, indefectiblemente redundará en una crisis carcelaria derivado del aumento de la población reclusa. (CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. Veto presidencial a la reforma del Código Penal de 2005, 3 febr. 2005)³⁶

³⁵ “[...] um grupo parlamentar de opinião propiciou uma reforma parcial ‘pontual’ (de 38 artigos) do Código Penal que finalmente foi promulgada e entrou em vigor a partir de sua publicação no Diário Oficial em 16/3/05. Esta reforma parcial desarticula o sistema, aumenta a repressão e as incriminações em áreas que, sem profunda reflexão, acreditaram que deviam ser atendidas e, em consequência, contribui para a já dramática desordem legislativa presente em toda normativa penal venezuelana há décadas”. (ROSALES, 2006: p. 184).

³⁶ “Na Venezuela, e ainda mais à raiz da entrada em vigor do Texto Fundamental, os imputados gozam de benefícios processuais, portanto, erigiram-se como direitos adquiridos os quais seriam impossível destituir [...] Dali que nossa Carta Magna sempre faz prevalecer a reabilitação e a reinserção social do interno e as penas não privativas de liberdade mais que as medidas de natureza reclusiva. Então, a eliminação de benefícios processuais na Lei de

No caso do Ministério Público, os argumentos inclinaram-se em direção a teses garantistas e de direito penal mínimo e questionaram a eficácia do aumento de penas como estratégia de luta contra a insegurança, que historicamente teve como resultado a sua implementação contra os mais pobres, enquanto permanecem impunes os grandes poderes econômicos envolvidos no delito. Assim, o procurador geral da República advertiu que o novo código seria aplicado contra os mais pobres e contra os mais débeis da sociedade venezuelana. Ao mesmo tempo, denunciou que as modificações realizadas nas medidas cautelares e nas medidas alternativas de cumprimento de pena iam contra ao disposto na Constituição e no Código Orgânico Processual Penal, ambas as normas de hierarquia superior ao Código Penal. Por último, também chamou atenção sobre a crise carcerária que podia resultar da reforma realizada³⁷.

O Tribunal Supremo de Justiça, por sua parte, manteve um discurso conservador e voltado à restrição dos mecanismos de flexibilização da prisão. Nesse sentido, com relação à hierarquia constitucional ou legal dos benefícios processuais, inclinou-se por defini-los como benefícios de caráter legal, que não têm natureza de direitos fundamentais e que são concedidos de maneira diferenciada em função da gravidade do delito.

[...] es la gravedad del delito lo que determina el tipo de beneficios, lo cual debe darse bajo una relación de racionalidad y proporcionalidad.

De otro modo, se estaría afectando el principio de justicia, equidad y proporcionalidad en la aplicación de penas y beneficios similares a otros delitos menos gravosos. (Sentencia 1.654 del 22 de julio de 2005).³⁸

O tratamento diferenciado no estabelecimento de requisitos para a concessão dos mecanismos alternativos, especialmente relacionados

Reforma Parcial do Código Penal sancionada, além de inconstitucional, ineffectivamente redundará em uma crise carcerária advinda do aumento da população reclusa”. (CHÁVEZ FRÍAS ,Hugo. Veto presidencial à reforma do Código Penal de 2005, 3 fev. 2005)

³⁷ *Jornal El Nacional*, Domingo, 3 abr. 2005.

³⁸ “[...] é a gravidade do delito o que determina o tipo de benefícios, o que deve se dar sob uma relação de racionalidade e proporcionalidade. De outro modo, seria afetado o princípio de justiça, equidade e proporcionalidade na aplicação de penas e benefícios similares a outros delitos menos gravosos”. (Sentença 1.654 de 22 de julho de 2005)

com o tempo de cumprimento da pena, é justificado pelo TSJ por princípios de justiça, equidade e proporcionalidade; e pela necessidade de manter o equilíbrio entre os direitos individuais, da pessoa transgressora, e os direitos coletivos, da sociedade em geral. Isso é manifesto quando expressa:

[...] las restricciones establecidas por el legislador para optar a los beneficios de las medidas alternativas de cumplimiento de pena, si bien no pretenden ir en contra del principio de progresividad de los derechos humanos, intentan establecer restricciones a objeto de mantener el equilibrio entre los derechos individuales y los derechos colectivos. (Sentencia 3.067 del 14 de octubre de 2005).³⁹

Os princípios de justiça, equidade e proporcionalidade são explicados a partir da gravidade do delito, isto é, não apenas as sanções devem ser mais severas, mas também os requisitos para conceder os mecanismos alternativos de cumprimento de pena. Nesse sentido, o Tribunal expressou:

[...] estima la Sala necesario aclarar que la progresividad de los derechos humanos se refiere a la tendencia general de mejorar cada vez más la protección y el tratamiento de estos derechos, sin embargo, la progresividad de los derechos humanos de los imputados, no puede ir en detrimento de los derechos humanos del resto de las personas, incluso de las víctimas de esos delitos, por lo que en ningún caso se autoriza la desproporcionalidad de las penas aplicables conforme a la gravedad del delito, ni un tratamiento igualitario respecto de quienes cometen delitos menos graves, pues sería contradictorio con el verdadero sentido de la justicia y la equidad. (Sentencia 1.654 del 22 de julio de 2005).⁴⁰

³⁹ “[...] as restrições estabelecidas pelo legislador para optar pelos benefícios das medidas alternativas de cumprimento de pena, ainda que não pretendam ir pela contramão do princípio da progressividade dos direitos humanos, tentam estabelecer restrições com o objetivo de manter o equilíbrio entre os direitos individuais e os direitos coletivos”. (Sentença 3.067 de 14 de outubro de 2005)

⁴⁰ “[...] a Sala acredita que é necessário esclarecer que a progressividade dos direitos humanos refere-se à tendência geral de melhorar cada vez mais a proteção e o tratamento desses di-

Por sua vez, a Assembleia Nacional, apesar de ter declarado que havia acolhido as observações colocadas pelo presidente da República, na prática acolheu a postura do Tribunal Supremo de Justiça e manteve as limitações ao acesso aos benefícios processuais e às medidas alternativas de cumprimento de pena no texto da reforma realizada ao Código Penal para os delitos de conspiração, apoio logístico para atentar contra a pátria, dano na infraestrutura de serviços públicos, estupro, homicídio qualificado, roubo com violência e sequestro⁴¹.

A partir da aprovação da reforma do Código Penal do ano de 2005, a população privada de liberdade em condição de processada aumentou significativamente durante os anos seguintes, devolvendo-a a níveis similares aos experimentados durante a Quarta República, motivo pelo qual os avanços realizados durante os primeiros anos de governos do chavismo foram desmoronando-se progressivamente. Vemos aqui um retrocesso significativo com relação às políticas que impulsionavam o garantismo penal e com relação aos avanços no reconhecimento e no respeito aos direitos que toda pessoa submetida a um processo penal possui e, fundamentalmente, ao princípio do julgamento em liberdade como regra, como consequência da proibição da concessão de benefícios processuais e medidas alternativas de cumprimento da pena introduzida expressamente para alguns delitos, vários deles de grande ocorrência.

Terceira etapa: de 2006 a 2012

Durante esta terceira etapa realizaram-se quatro reformas do Código Orgânico Processual Penal nos anos de 2006, 2008, 2009 e 2012. As três primeiras iniciativas foram impulsionadas e aprovadas pelas forças políticas do chavismo no interior da Assembleia Nacional e a última

reitos, entretanto, a progressividade dos direitos humanos dos imputados não pode ocorrer em detrimento dos direitos humanos do restante das pessoas, inclusive das vítimas desses delitos, motivo pelo qual em nenhum caso autoriza-se a desproporcionalidade das penas, aplicáveis conforme a gravidade do delito, nem um tratamento igualitário com relação a quem comete delitos menos graves, pois seria contraditório com o verdadeiro sentido da justiça e da equidade”. (Sentença 1.654 de 22 de julho de 2005)

⁴¹ Esta reforma foi publicada no *Diário Oficial* em 16 de março de 2005.

foi aprovada diretamente pelo presidente da República no exercício das faculdades concedidas por uma Lei Habilitante de acordo com o estabelecido na Constituição. As críticas da oposição às mesmas centraram-se fundamentalmente em ressaltar que os problemas estruturais relacionados com o sistema carcerário, tais como a superlotação, as más condições da infraestrutura e a morosidade processual, não iriam ser solucionados com as reformas, mas que, com algumas modificações, poderiam acentuar-se ainda mais.

Mesmo quando as reformas mencionadas pretenderam flexibilizar algumas das restrições adotadas na reforma do COPP de 2001, não modificaram o alcance da prisão preventiva, centraram-se naqueles mecanismos que permitem às pessoas condenadas um cumprimento alternativo da pena. O aumento da taxa de encarceramento e das pessoas presas preventivamente durante esse período assim o demonstra.

A reforma de 2006 flexibilizou o acesso a mecanismos alternativos de cumprimento de pena, como o trabalho fora do estabelecimento, o regime aberto e a liberdade condicional, ao permitir que pessoas com antecedentes penais novamente pudessem ter esses benefícios.⁴² Derrogou o requisito estabelecido para alguns delitos, de cumprir-se, ao menos, a metade da pena imposta para aceder à Suspensão Condicional da Execução da Pena – como homicídio doloso, o estupro, o roubo em todas suas formas, o furto qualificado etc., devendo-se cumprir os mesmos requisitos que qualquer delito.⁴³ Com relação à remissão da pena por trabalho ou estudo, o tempo remido volta a ser computado a partir do momento em que a pessoa apenada começa a cumprir sua condena-

⁴² Reforma ao COPP de 2006. Artigo 500, antes 501.

⁴³ Artigo 493. Suspensão condicional da execução da pena. Para que o tribunal de execução concorde com a suspensão condicional da execução da pena, deverá solicitar ao Ministério do Interior e Justiça um relatório psicossocial do apenado, sendo requerido: 1. Que o apenado não seja reincidente, de acordo com certidão expedida pelo Ministério do Interior e Justiça; 2. Que a pena imposta na sentença não exceda a cinco anos; 3. Que o apenado comprometa-se a cumprir as condições impostas pelo tribunal ou pelo delegado de prova; 4. Que apresente oferta de trabalho; e 5. Que não tenha sido recebida contra si denúncia pelo cometimento de novo delito ou não lhe tenha sido revogada qualquer forma alternativa de cumprimento de pena outorgada anteriormente.

ção⁴⁴, e não a partir do cumprimento efetivo da metade da pena como estabelecido em 2001.

Os discursos que acompanharam essa reforma no interior da Assembleia Nacional giraram, principalmente, ao redor da necessidade de diminuir a morosidade processual, descongestionar os tribunais e as prisões e, em menor medida, nas possibilidades de ressocialização que constitucionalmente orientam o sistema penitenciário.

A taxa de encarceramento para esse ano manteve-se nos níveis registrado em 2005, isto é, 69 para cada 100 mil habitantes, entretanto, o percentual de pessoas privadas de liberdade preventivamente aumentou em 57,3%.

A situação carcerária agravou-se e resultou em diversos conflitos penitenciários, incrementando-se o número de pessoas mortas ou feridas. Com relação às mortes, passou-se de 381, em 2005, para 388 em 2006, e para 458, em 2007, e no caso dos feridos passou-se de 721, em 2005, para 934 em 2006, e para 1.103 em 2007.⁴⁵ As práticas mais frequentes eram greves de fome, autossequestros e pessoas que recorriam à prática de costurar a boca como mecanismo de protesto dentro dos centros carcerários.

O contexto político em que ocorre essa reforma caracteriza-se pela campanha eleitoral das eleições presidenciais e de sua realização, na qual o presidente Hugo Chávez foi candidato à reeleição, introduzindo o “Socialismo do Século XXI” como proposta de governo. Ganhou com 62,8% dos votos, em uma eleição em que seu adversário mais próximo, Manuel Rosales, obteve 36,9% dos votos.

A partir daí, Chávez adotou uma série de medidas para consolidar suas forças e criou o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), por meio do qual aglutinou todas as forças políticas que constituíam sua base de apoio em uma tentativa de partido único, captando, ainda, importantes líderes de outros partidos que o apoiavam, mas admitindo

⁴⁴ Reforma ao COPP de 2006. Artigo 507, antes 508.

⁴⁵ Segundo dados da Direção Nacional de Serviços Penitenciários, Ministério do Poder Popular para as Relações Interiores, Justiça e Paz. Ver anexo, gráfico 6.

a possibilidade de coexistir no governo com outras organizações, entre elas o Partido Comunista da Venezuela, que se negava a deixar sua tradição política e decidiu não se unir ao PSUV. Essas alianças permitiram, no plano político, mas também no Legislativo, que se realizassem as reformas necessárias para consolidar as mudanças que vinha propondo.

No campo da segurança, em 2005 e 2006, três acontecimentos movimentaram a sociedade venezuelana e geraram um alarde, sobretudo em nível governamental. Um foi o extermínio de um grupo de estudantes na localidade de Kennedy⁴⁶, outro foi o sequestro e o assassinato do empresário Sindonni⁴⁷, e o terceiro foi o homicídio dos irmãos Faddoul.⁴⁸ Em todos esses eventos estiveram envolvidos policiais como autores dos delitos.

Embora esses acontecimentos tenham marcado um antes e um depois na política relacionada aos corpos de segurança, as ações que se implementaram como consequência dessa situação não foram produto de demandas sociais ou de manifestações públicas, ainda que não se possa negar que estas tenham sim influenciado, mas elas que foram gestadas de cima para baixo, partindo do próprio governo, e ocasionaram uma mudança importante na política de segurança, orientadas para a luta contra a corrupção policial e para um forte controle político das instituições e das atividades policiais através de um processo de reorganização e reorientação.

Esta reação governamental deu origem à criação, em 2006, da Comissão para a Reforma Policial; a posterior dissolução de um corpo de

⁴⁶ Em 27 de junho de 2005, na entrada da zona de Kennedy, paróquia Macarao, do município Libertador, em Caracas, foram assassinados três estudantes da Universidade Santa Maria e mais três ficaram feridos, como consequência da atuação de uma comissão integrada por funcionários da Direção de Inteligência Militar – DIM, o CICPC e a polícia municipal, que abriu fogo contra o carro no qual se encontravam os estudantes.

⁴⁷ Em 28 de março de 2006, na cidade de Maracay, estado de Aragua, foi sequestrado e posteriormente assassinado o empresário ítalo-venezuelano Filippo Sindonni, acontecimento em que se conseguiu demonstrar a participação de um subcomissário da Polícia do Estado Aragua e de um coronel aposentado da Guarda Nacional.

⁴⁸ Em 23 de fevereiro de 2006, na cidade de Caracas, foram sequestrados e posteriormente assassinados, 41 dias depois, os três irmãos Faddoul, de 17, 13 e 12 anos, e seu chofer, Miguel Rivas, de 30 anos de idade. A investigação demonstrou a participação de quatro funcionários da Polícia Metropolitana, de um ex-funcionário policial e mais duas pessoas.

polícia tão questionável como a Polícia Metropolitana e ao nascimento da Polícia Nacional Bolivariana, do serviço de Polícia Comunitária e da Universidade Nacional Experimental da Segurança conforme as ideias de um novo modelo policial.

O novo modelo policial foi expressamente instituído com a sanção da Lei Orgânica do Serviço de Polícia e do Corpo de Polícia Nacional de 2008 e a Lei do Estatuto da Função Policial de 2009, quando se estabelece que o serviço de polícia é predominantemente preventivo, intervindo sobre os fatores que favorecem ou promovem o fenômeno delitivo. Igualmente, definiu que corresponde às autoridades em matéria de segurança pública promover a prevenção e o controle do delito. Da mesma forma, importante mencionar a criação do Conselho Geral de Polícia, encarregado de conceber as políticas públicas em matéria policial necessárias para implementar a reforma policial e a Lei Orgânica do Serviço de Polícia e do Corpo de Polícia Nacional.⁴⁹

Durante 2006, a taxa de homicídios incrementou-se em oito pontos percentuais, localizando-se em 45 mortes para cada 100 mil habitantes. Um incremento muito significativo com relação à taxa registrada em 2004 e 2005, que se manteve em 37 para cada 100 mil habitantes, depois de uma redução do pico de 44 no ano de 2003.

De acordo com o Estudo de Vitimização Delitiva e Percepção da Polícia realizado em 2006 pela Comissão Nacional para a Reforma Policial, os delitos mais frequentes eram o roubo, em todas suas modalidades, com uma taxa de 38,81,5/100 mil e um percentual de 43,1%; e o furto, com uma taxa de 20,57,9/100 mil e um percentual de 22,9%. As ameaças, com uma taxa de 8,89,2/100 mil e um percentual de 9,9% encontravam-se em quarto lugar na estimativa de vitimização, e as lesões corporais, com uma taxa de 4,34,5/100 mil e um percentual de 4,8% sobre o total, em quinto lugar. O estelionato, cuja taxa era de 2,03,0/100 mil, representando 2,2%, ocupava o sexto lugar. A taxa global de vitimização expandida em nível nacional, para todos os delitos reportados, situava-se

⁴⁹ Para uma visão mais completa sobre esse assunto, ver: (DÍAZ & GONZÁLEZ, 2014); (CONAREPOL, 2006a; 2006b; 2006c).

em 89,86,4/100 mil, nove vezes superior à taxa oficial nacional para todos os delitos do país, que se encontrava em 10,10/100 mil.

Em 2008, outra vez o Código Orgânico Processual Penal foi reformado. Entre outros aspectos, modificou-se o princípio da proporcionalidade, em virtude do qual não se pode ordenar uma medida de coerção pessoal quando esta pareça desproporcional com relação à gravidade do delito, às circunstâncias do fato e à provável sanção.

A partir da reforma realizada, a pena mínima do delito mais grave deve ser tomada como limite para as medidas de coerção pessoal quando se trata de alguns tipos, sem que em nenhum caso possa exceder o prazo de dois anos. Antes de 2008, a norma não estabelecia nada a respeito, motivo por qual o juiz mantinha uma maior discricionariedade.

Igualmente, a reforma desse ano consagrou as dilações indevidas atribuíveis ao imputado ou à sua defesa, como outro indício que dá lugar a conceder uma prorrogação para manter as medidas de coerção pessoal.⁵⁰

Os discursos que acompanharam esta iniciativa no interior da Assembleia Nacional recebiam as medidas substitutivas de privação de liberdade como um tratamento benevolente, que devia ser concedido apenas a quem houvesse incorrido em delitos leves, enquanto o desejável no caso dos delitos graves era cumprir a totalidade da pena em regime fechado. O discurso político debate-se entre o respeito aos direitos humanos, relacionado ao garantismo penal, e um direito penal severo, relacionado com a política de “mano dura”.

[...] queremos y somos los principales garantes de que se respeten los derechos humanos, pero estamos en desacuerdo con que aquí se pretenda ser benevolente con algunas personas que han contribuido a que se eleve la criminalidad en el país y que han cometido delitos atroces [...] Aunque eso parte de la reforma de otra ley, que es el Código Penal, esta es la Ley Procesal, nosotros vamos a presentar también en la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, la Reforma del Código Penal en próximas oportunidades, pero en lo particular tengo mis observaciones con algunas decisiones del Tribunal Supremo

⁵⁰ Reforma ao COPP de 2008. Artigo 244.

de Justicia que por allí está eliminando la posibilidad de que no gocen de beneficios procesales, como está actualmente establecido en la Reforma del Código Penal, personas que están involucradas en delitos como narcotráfico, violación, homicidios [...] Creemos que si una persona comete esos delitos atroces debe recibir su castigo con todo el peso de la ley [...]. (VARELA, Iris, PSUV, reforma del COPP, año 2008. 1era. discusión, p. 19)⁵¹

O presidente Chávez, por sua vez, afirmava que as prisões em todo mundo são depósitos de pobres e, como solução para a difícil problemática, pensava na humanização do sistema penitenciário através da construção de uma série de novos recintos carcerários com características inclusivas, onde os reclusos tivessem a oportunidade de capacitar-se, estudar, trabalhar e poder melhorar. Mais adiante, seu discurso irá mudando até chegar a problematizar, inclusive, a possibilidade de humanizar a prisão.

Em 2008, pode-se ver como o presidente Chávez, na inauguração de um centro penitenciário, começa a aprofundar seu discurso sobre o tema carcerário, a propósito da leitura do livro *Vigiar e punir*, de Michael Foucault, assinalando:

Foucault critica a los que quieren cambiar el sistema ideológico sin cambiar la institución penitenciaria, también critica a los que quieren cambiar la institución carcelaria sin cambiar su ideología [...] La revolución ataca a las estructuras de poder allí donde están sus instrumentos.⁵²

⁵¹ “[...] queremos e somos as principais garantias de que se respeitem os direitos humanos, mas não estamos de acordo com que aqui se pretenda ser benevolente com algumas pessoas que contribuíram a que se eleve a criminalidade no país e que cometeram delitos atroces [...]. Ainda que isso parta da reforma de outra lei, que é o Código Penal, esta é a Lei Processual, nós vamos apresentar também na Comissão Permanente de Política Interior, Justiça, Direitos Humanos e Garantias Constitucionais, a Reforma do Código Penal em oportunidades próximas, mas em particular tenho minhas observações com relação a algumas decisões do Tribunal Supremo de Justiça que por ali está eliminando a possibilidade de que não gozem dos benefícios processuais, como está atualmente estabelecido na Reforma do Código Penal, pessoas que estão envolvidas em delitos como o narcotráfico, estupro, homicídios [...]. Acreditamos que se uma pessoa comete esses delitos atroces deve receber seu castigo com todo o peso da lei [...]” (VARELA, Iris, PSUV, reforma do COPP, ano 2008. Primeira discussão, p. 19)

⁵² “Foucault critica aos que querem mudar o sistema ideológico sem mudar a instituição penitenciária, também critica aos que querem mudar a instituição carcerária sem mudar sua ideologia [...] A revolução ataca as estruturas de poder ali onde estão seus instrumentos”.

Sobre o Centro Penitenciário que estava inaugurando, comenta:

Aunque la jaula sea de oro, no deja de ser una prisión; convirtámosla en otra cosa y a los presos en otras personas que no sean presos. En el fondo, en las cárceles tenemos la oportunidad para transformar, desde las raíces, el sistema. Que sea el inicio de una transformación estructural que sirva para transformar, además, las bases sociales. El trabajo liberador, no se trata de humanizar las cárceles nada más, que es como humanizar el capitalismo. En el humanismo verdadero no deberían existir las cárceles. Debemos generar un sistema de justicia, no de cárceles.⁵³

Como vemos, o discurso do presidente radicalizava-se, chegando, inclusive, a sugerir uma espécie de abolicionismo penal, mas que não se concretiza em medidas ou políticas, enquanto a taxa de encarceramento segue crescendo, principalmente com pessoas presas preventivamente. Para 2008, estava em 87 para cada 100 mil habitantes, dez pontos acima da registrada em 2007, dos quais apenas 36,7% da população carcerária era apenada.

Em novembro de 2008, realizaram-se novas eleições, desta vez para eleger governadores e prefeitos. As forças do chavismo alcançaram 22 dos 23 governos em disputa, assim como 327 das 335 prefeituras.

A taxa de homicídios seguiu em ascensão, atingindo 52 para cada 100 mil habitantes. A taxa de criminalidade também aumentou para 993 para cada 100 mil habitantes, depois de uma tendência de diminuição iniciada em 2003 e mantida até 2007, ano em que aumentou de 881 para 969 para cada 100 mil habitantes.

Em 2009, ocorreu uma nova reforma que eliminou o requisito de não possuir antecedentes criminais para aceder à suspensão condicional da execução da pena e incluiu o prognóstico de classificação de míni-

⁵³ “Ainda que a jaula seja de ouro, não deixa de ser uma prisão; convertamos a prisão em outra coisa, e aos presos em outras pessoas que não sejam presos. No fundo, nas prisões temos a oportunidade para transformar, a partir das raízes, o sistema. Que seja o início de uma transformação estrutural que sirva para transformar, além disso, as bases sociais. O trabalho libertador não é nada além de humanizar as prisões, nada mais, que é como humanizar o capitalismo. No verdadeiro humanismo não deveriam existir prisões. Devemos gerar um sistema de justiça, não de cadeias”.

ma segurança.⁵⁴ Com as modificações nos requisitos introduzidas pelas reformas de 2006 e 2009, flexibilizava-se um pouco o endurecimento constituído pela reforma de 2001 com relação à possibilidade de receber esse benefício.

Com essa reforma, também foi modificado o alcance da suspensão condicional do processo, ampliando de três para quatro anos o limite máximo da pena dos delitos que podem ser objeto desse benefício; ainda que excluindo expressamente sua aplicação a vários delitos⁵⁵.

Os discursos no interior da Assembleia Nacional que justificaram estas iniciativas foram, novamente, no sentido da necessidade combater a morosidade processual e descongestionar os tribunais.

[...] esto se está asumiendo por la práctica para acelerar los procesos, para descongestionar, para darle respuesta al problema penitenciario y esto fue fruto de la consulta que se hizo con todos los sectores que tienen que ver con la administración de justicia. (Presidenta de la Asamblea Nacional, Cilia Flores, PSUV, reforma del COPP, año 2009. 2da. discusión)⁵⁶

Apesar da tentativa de flexibilizar algumas medidas através das reformas realizadas, a taxa de encarceramento continuou aumentando e ficou em 115 presos por 100 mil habitantes em 2009. A população processada também continuou aumentando e chegou a 66,9%, a mais alta registrada até esse momento durante o processo político bolivariano.

Durante esse ano, no plano político, o presidente Chávez decidiu convocar outro referendo para aprovar uma emenda constitucional que permitiria sua reeleição. Isto ocorreu – pela terceira vez consecutiva – nas eleições de 2012, em que ganhou com 54,86% dos votos.

⁵⁴ Reforma do COPP de 2009. Artigo 493, antes 494.

⁵⁵ Reforma ao COPP de 2009. Artigo 42. Ficam excluídas da aplicação desta norma, as causas que se refiram à investigação de delitos de lesa humanidade, contra a coisa pública, em matéria de direitos humanos, contra o sistema financeiro ou associados a esse, crimes de guerra, narcotráfico e delitos conexos.

⁵⁶ “[...] isto está sendo assumido, na prática, para acelerar os processos, para descongestionar, para dar resposta ao problema penitenciário e isto foi fruto da consulta que se fez com todos os setores que têm relação com a administração da justiça” (Presidente da Assembleia Nacional, Cilia Flores, PSUV, reforma do COPP, ano 2009. 2ª discussão).

Em matéria de segurança, a taxa de homicídios teve uma leve redução, para 49 a cada 100 mil habitantes, assim como a de criminalidade, 965 para cada 100 mil habitantes.

O Diagnóstico Sociodemográfico da População Privada de Liberdade realizado em 2010-2011 advertiu sobre o que estava ocorrendo no interior das prisões. Assinalava-se que a composição da população penitenciária da Venezuela não diferia do que tradicionalmente havia sido a criminalização na América Latina, já que era uma população majoritariamente masculina, com idades compreendidas entre os 18 e 40 anos (distribuídas uniformemente em dois segmentos: de 18 a 25 e de 26 a 40, o que desmistificava, em parte, a percepção de se estar encarcerando principalmente aos jovens), pertencente aos estratos mais baixos da sociedade (quase 70% encontrava-se nos estratos IV e V da escala de renda que constituem os setores de pobreza e pobreza crítica, respectivamente), com baixa escolaridade e encarcerada por delitos violentos (mais de 60% estavam sendo processados ou haviam sido condenados por delitos com dano direto às pessoas).⁵⁷ Assim, a política penal tendia a dedicar-se unicamente ao restrito conjunto de condutas que apareciam estereotipadas no senso comum como “criminalidade tradicional” e que tinham como atributo designar regularmente os papéis de vítima e agressor: esse último reservado para os setores mais vulneráveis, expostos à marginalidade e à pobreza. Reproduzem-se, desse modo, as estruturas de desigualdade, ao considerar como potenciais ofensores da lei penal apenas certos grupos, baseando-se em suas condições sociais e econômicas e ao estruturar políticas públicas com esta orientação. (Ayos, 2013).

Durante o período 2010-2011, a população penitenciária era de 39,694 pessoas, das quais 14.142 estavam presas por roubo, 9.317 por tráfico-distribuição-ocultação-transporte de drogas e 9.038 por homicídio. (Consejo Superior Penitenciario, 2011). Na maioria desses casos, o castigo é dirigido a pequenos roubos, consumo e venda de pequenas quantidades de drogas, e se bem que costumam produzir alarde social, tem um impacto real sobre a vida coletiva relativamente escasso, en-

⁵⁷ Este estudo foi realizado pelo Conselho Superior Penitenciário.

quanto os delitos dos poderosos, os delitos de colarinho branco, geralmente não são investigados ou ficam impunes. É importante ver, por sua vez, afastando os delitos de drogas, como o restante do espectro delitivo na prisão concentra-se nos delitos violentos.⁵⁸

O presidente Chávez, nos últimos anos de seu governo, começa a ver com grande preocupação que, apesar dos importantes avanços na erradicação da pobreza e da desigualdade na Venezuela⁵⁹ e do incremento de ações e recursos para a melhoria das condições de vida do povo, aquelas medidas não se traduziam diretamente na diminuição dos índices delitivos. Pelo contrário, verificava-se um aumento nos delitos violentos e na utilização de armas de fogo para seu cometimento; motivo pelo qual reconhece que as políticas sociais não bastavam para enfrentar estes fenômenos.

Igualmente, começa a aparecer em seu discurso a identificação de outros fatores como causadores da violência, mediante o apelo às consequências do modelo capitalista, por exemplo, a necessidade de reconhecimento, *status* e poder, principalmente no caso dos jovens, assim como também o egoísmo, individualismo e o consumismo. Quiçá uma explicação, como aponta Antillano (2012: p. 713), é que a oficialidade começa a justificar o aumento do delito apelando a outros fatores (fundamentalmente socioculturais), já que a grande reforma social e todo o investimento durante seu governo não tiveram incidência na redução da violência que, pelo contrário, aumentava, motivo pelo qual era necessária uma mudança nos estilos de vida da juventude, uma mudança cultural para enfrentar o “dano cultural”, como o próprio presidente Chávez apontou. Em uma entrevista realizada em 5 de outubro de 2012 argumentava:

⁵⁸ A manifestação e intensificação da violência nos delitos registrados é outra das características da criminalidade no país. Isso resulta evidentemente não apenas pelo incremento constante dos homicídios, especialmente em cidades como Caracas, mas também pelo aumento do percentual total dos delitos contra a propriedade cometidos com recurso à violência.

⁵⁹ De acordo com os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2011 o percentual de pobreza manteve-se em 31,6%, quase 20 pontos menos que em 1998, quando estava em 50,4%; e o índice GINI ficou em 0,39, uma diminuição de quase um ponto com relação ao 0,48 obtido em 1998.

[...] por más que hoy hay escuela... ya no hay hambre en Venezuela, oportunidades para estudiar... sin embargo, hay un porcentaje de venezolanos que sufrió en su niñez privaciones, que sufrió inoculaciones violentas porque ese es otro tema, la parte cultural, las películas, las transmisiones de algunos medios de comunicación que incitan a la violencia, el juguete violento, incitan al consumo de drogas, ese es un factor que influye mucho en la violencia en los barrios, las drogas, el alcoholismo, cuánto influye en muchas de las víctimas que hay en Caracas... Es un hecho cultural, es el daño cultural.⁶⁰

Mas o discurso de esquerda do presidente não conseguirá encontrar na oficialidade dirigentes capazes de assumir suas ideias, aos menos nesse terreno, e traduzi-las em propostas legislativas ou em políticas penais. Isso ocasionou reformas processuais que implicaram avanços e retrocessos e a uma sobrecarga às agências penais devido à falta de capacidade econômica e humana para dar resposta a tal situação.

Com relação à reforma policial, o incremento e a especialização das agências de segurança tampouco conseguiram ser suficientes para a hiperatividade do sistema penal, que se manteve concentrado na persecução dos delitos cometidos pelos vulneráveis e marcado pelo aumento da prisão preventiva. Poder-se-ia pensar que a multiplicação de policiais e de corporações policiais geradas pela reforma foi uma condição para processar mais casos “fáceis”, com enfoque no delito comum e, desse modo, contribuiu para o incremento da taxa de encarceramento, especialmente da prisão preventiva.

Igualmente, as reformas realizadas no Código Orgânico Processual Penal durante esta etapa, se bem que tiveram como objetivos declarados aliviar a morosidade processual e o descongestionamento das prisões, na prática não modificaram os alcances da prisão preventiva, ampliada a

⁶⁰ “[...] por mais que hoje existam escolas... e já não exista fome na Venezuela, haja oportunidades para estudar... ainda assim, existe um percentual de venezuelanos que sofreu privações em sua infância, que sofreu inoculações violentas porque esse é outro tema, a parte cultural, os filmes, as transmissões de alguns meios de comunicação que incitam a violência, os jogos violentos, incitam o consumo de drogas, esse é um fator que influencia muito na violência nos bairros, as drogas, o alcoolismo, quanto influencia em muitas das vítimas que existem em Caracas... É um fato cultural, é o dano cultural”.

partir de 2001, e limitaram-se a flexibilizar o acesso aos mecanismos de cumprimento alternativo da pena para os já encarcerados. Isso explica, em parte, por que a taxa de encarceramento continua em ascensão, principalmente com relação às pessoas presas preventivamente.

Em 2011, como consequência da grave crise que atravessava o sistema penitenciário, caracterizado por altos níveis de violência e superlotação, criou-se o Ministério de Serviços Penitenciários com o propósito de humanizar as condições de reclusão, bem como reorganizar e retomar o controle no interior dos estabelecimentos penitenciários.

No campo das políticas de segurança, também se tentou reverter a situação de insegurança reinante e enfrentar os índices delitivos com planos de segurança elaborados através de estratégias convencionais de controle, exclusivamente centradas na resposta reativa ao delito, no incremento do número de policiais, sem definição de novas estratégias de atuação para além do âmbito penal e sem reorientar as estratégias não vinculadas em sua origem à criminalidade (políticas de saúde, intervenções urbanas, medidas de atenção social, estímulo à organização, autorregulação e protagonismo popular) no sentido de objetivos preventivos.

Como assinala Garland (2005: p. 85), por mais importante que fosse o papel que as medidas sociais devessem cumprir na redução do delito, os limites burocráticos determinavam, em última instância, o que era feito nesse sentido. Assim, o controle do delito continuou concentrando-se na sanção reativa de indivíduos delinquentes mais do que na prevenção social do delito.

Exemplo disso são os planos de segurança⁶¹ redigidos durante esse período, que estiveram marcados por seu caráter conjuntural, reativo

⁶¹ Distintos planos de segurança são editados durante este período, alguns de caráter local e outros de caráter nacional, muitas vezes, intervindo sobre os mesmos territórios. Podemos mencionar o Plano Nacional Integral de Prevenção do Delito 2008-2013 que se dedicava à prevenção como política e em um controle de caráter “multiagencial”, dando ênfase à participação comunitária na formulação, execução e controle das políticas públicas de segurança. Ao mesmo tempo, em 2008, é desenvolvido o Plano Caracas Segura na Área Metropolitana de Caracas, que consiste em um dispositivo policial integrado por funcionários da Polícia de Caracas, de Miranda, a Polícia Metropolitana de Caracas, a Polícia do Município de Sucre, a Polícia de Investigação, o Instituto de Trânsito Terrestre e a Guarda Nacional. Em 2009, redesenha-se o Plano de Segurança Pública e são redefinidos os eixos que o Plano Nacional

e de curto prazo; e ainda que se pretendessem marcados pela lógica da prevenção ao delito, na prática eram acompanhados de medidas repressivas e efeitos policiais ao estilo “madrugonazos”.⁶²

Durante 2010, foi lançado o Dispositivo Bicentenário de Segurança (DIBISE), coordenado fundamentalmente pela Guarda Nacional e direcionado para atender os 36 municípios que reportavam o maior número de ocorrência delitiva. Sua ação estaria concentrada nos seguintes delitos e problemáticas: microtráfico, homicídios, controle do comércio de álcool, violência nas escolas, desarmamento, entre outros.⁶³ Desde o seu nascimento, pensou-se que seria uma iniciativa provisória, até que se pudesse utilizar de maneira estendida o patrulhamento inteligente.

No ano de 2012, realizou-se a última reforma no COPP e até o momento. Esta iniciativa, como todas as referidas anteriormente durante esse período, foram impulsionadas pelo chavismo, mas diferentemente das realizadas em 2006, 2008 e 2009, que foram debatidas e aprovadas no âmbito da Assembleia Nacional, a reforma de 2012 foi aprovada diretamente pelo presidente da República no exercício das faculdades concedidas por uma Lei Habilitante.⁶⁴

Como consequência das modificações introduzidas por esta reforma, a suspensão condicional do processo volta a ser aplicável para os delitos cuja pena não exceda oito anos em seu limite máximo, como

de Prevenção e Segurança Pública abordar. A maioria destas intervenções, novamente, estava caracterizada por serem medidas de curto prazo e não possuir uma continuidade que permitisse realizar processos de avaliação e revisão, nem que dessem conta de seu impacto.

⁶² “Madrugonazos” refere-se às operações policiais de caráter reativo, realizadas pelo Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminalísticas (CICPC) nas comunidades populares, com o objetivo declarado de dismantelar as quadrilhas organizadas, mediante as quais os órgãos policiais ingressavam nos setores populares para realizar buscas e apreensões, barreiras policiais, retenção de veículos e detenção de pessoas.

⁶³ Disponível em: <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/1-marzo-aissami-dispositivo-bicentenario-seguridad-ciudadana-comenzara-desplegarse-36-municipios-territorio-nacional/>>.

⁶⁴ A Lei Habilitante é uma ferramenta de natureza constitucional que faculta ao presidente da República ditar Decretos com Nível, Valor e Força de Lei sobre matérias que considere pertinente de acordo com as necessidades e emergências do país, que deve ser aprovada por três quintos daqueles que integram a Assembleia Nacional. (Artigo 203. Constituição da República Bolivariana da Venezuela).

ocorria antes da reforma de 2001, mantendo-se os demais requisitos, isto é, admissão plena dos fatos a ele imputados; oferta de reparação pelo dano causado; e o compromisso de submeter-se às condições que lhe sejam impostas.

As modificações ampliam novamente a possibilidade de que mais delitos e de maior gravidade sejam objeto desse benefício, ainda que se impeça a possibilidade de acesso àqueles que já tenham gozado desta medida durante os três anos anteriores, castigando assim a reincidência. Igualmente, amplia-se a lista de delitos que são expressamente excluídos da suspensão condicional do processo, principalmente os delitos graves contra a vida e a integridade e os delitos dos poderosos.⁶⁵

Também foi ampliado de cinco para oito anos o limite máximo de pena dos delitos que podem dar lugar à suspensão da ação penal, por se considerar como insignificância ou de pouca frequência, e que não afetem de maneira grave o interesse público; mesmo que também tenha sido ampliado o número de delitos expressamente excluídos da aplicação do princípio da oportunidade.⁶⁶

Quanto ao trabalho fora do estabelecimento, ao regime aberto e à liberdade condicional, a reforma de 2012 novamente endureceu os requisitos com relação ao cumprimento da pena imposta antes de poder conceder os benefícios. Com relação ao trabalho fora do estabelecimento, incrementa-se de um quarto à metade; no caso do regime aberto, de um terço a dois terços; e na liberdade condicional, de dois terços para três terços da pena imposta. Os demais requisitos são mantidos e incorpora-se o fato de não haver participado de atos de violência que alterem a paz do recinto e de haver terminado, cursado estudos ou trabalhado efetivamente nos programas implementados.⁶⁷ Igualmente, a reforma estabeleceu que quando se tratar de determinados delitos⁶⁸, essas formas

⁶⁵ Reforma ao COPP 2012. Artigo 43, antes 42.

⁶⁶ Reforma ao COPP de 2012. Artigo 38.

⁶⁷ Reforma ao COPP de 2012. Artigo 488.

⁶⁸ Homicídio doloso, estupro, delitos que atentem contra a liberdade e integridade sexual de crianças e adolescentes, sequestro, tráfico de drogas de maior quantidade, lavagem de dinheiro, contra o sistema financeiro e delitos conexos, delitos com múltiplas vítimas, crime

alternativas serão procedentes apenas quando se houver efetivamente cumprido três quartos da pena imposta.

Em termos gerais, a reforma ao COPP realizada no ano de 2012 estava orientada para a diminuição da utilização da prisão preventiva e o aumento dos mecanismos alternativos de cumprimento de pena para os delitos considerados menos graves, entendendo por menos graves aqueles cujas penas, em seu limite máximo, não excedessem oito anos de privação de liberdade.

Entretanto, o mesmo não era feito no caso dos delitos considerados graves, tais como os relacionados à integridade sexual de crianças e adolescentes, os que causam dano ao patrimônio público, o crime organizado, o tráfico de drogas em maior quantidade, os relacionados ao sistema financeiro e as graves violações aos direitos humanos, sendo excluídos, expressamente pela reforma, da possibilidade de contar com alguns desses benefícios e incrementando-se o tempo de cumprimento da pena.

Durante esse ano, a taxa de encarceramento seguiu aumentando e chega a 164 para cada 100 mil habitantes, dos quais 62,7% eram processados, presos preventivamente.

No campo das políticas de segurança, uma mudança significativa ocorreu em 2012, quando o presidente Chávez cria a Grande Missão para Toda Vida Venezuela, como a primeira política pública integral em matéria de segurança pública, em que o governo acentua o enfoque na prevenção do delito e na convivência solidária e de caráter humanista e socialista. A Grande Missão é definida como uma estratégia integral voltada a abordar o incremento da delinquência de maneira estrutural, planejada como intervenções realizadas através de um conjunto de medidas, de decisões, de políticas multifatoriais criadas a partir de distintas perspectivas, com distintos objetivos, em que a prevenção recobra uma importância fundamental.

Com relação ao sistema de justiça penal, a Grande Missão contemplou três grandes dimensões para orientar o processo de transformação:

organizado, graves violações aos direitos humanos, lesa humanidade, delitos graves contra a independência e segurança da Nação e crimes de guerra.

o primeiro, voltado à melhoria dos processos e práticas judiciais que ocorrem em seu interior para lhes outorgar maior celeridade e torná-los acessíveis para toda a população; em segundo lugar, uma reorganização e uma revisão da legislação penal e processual para reduzir a dispersão e proliferação normativa nesta matéria, e organizar o regime de faltas; e por último, a criação de mecanismos e instâncias que brindem a possibilidade de intervenção em alguns conflitos menores por uma via diferente, alternativa ao sistema punitivo. (UNES, 2012: p. 78).

Durante o discurso de lançamento da Grande Missão, o presidente Chávez apontava em junho de 2012:

[...] el color moreno, el color negro, eso se criminalizó, el racismo, se criminalizó la pobreza, los pobres son los delincuentes. Hay que recordar aquella famosa ley tristemente célebre, ley de vagos y maleantes. Esa es la visión reaccionaria, es la visión desde la óptica burguesa de este problema. ¡Plomo al hampa! Disparen primero y averigüen después. Y eso se instaló aquí y todavía estamos batallando, con esos viejos vicios, viejos venenos que inocularon el cuerpo social, cuerpos policiales, cuerpos de seguridad y a la sociedad misma toda, como un todo, instituciones educativas, medios de comunicación [...] ⁶⁹

Essa política de segurança representou o reconhecimento do caráter multidimensional da segurança, elemento que já vinha aparecendo no discurso do presidente Chávez, chegando inclusive a redefinir o próprio conceito, enfatizando sua relação com as condições para o livre exercício dos direitos e da cidadania, o desenvolvimento integral da pessoa e da comunidade, a convivência pacífica e solidária, a participação, a inclusão social e a governabilidade democrática, superando os estreitos limites da luta contra o delito. Nesse sentido, a segurança foi relacio-

⁶⁹ “[...] a cor morena, a cor negra, isso foi criminalizado, o racismo, criminalizou-se a pobreza, os pobres são delinquentes. Deve-se recordar aquela famosa lei tristemente célebre, lei de vagos e meliantes. Essa é a visão reacionária, é a visão a partir da ótica burguesa desse problema. Chumbo às facções! Disparem primeiro e averiguem depois. E isso se instalou aqui e ainda estamos batalhando com esses velhos vícios, velhos venenos que inculcaram no corpo social, corporações policiais, corpos de segurança e a própria sociedade, como um todo, instituições educacionais, meios de comunicação [...]”

nada à garantia dos direitos, à promoção do desenvolvimento e à construção de contextos mais democráticos e inclusivos, e à necessidade de envolver diversos atores para alcançar esses objetivos.

O contexto político em que o COPP foi reformado e no qual foi criada a Grande Missão caracterizou-se pela enfermidade do presidente Chávez e pelo início de uma nova campanha presidencial. Em 8 de outubro desse mesmo ano, o presidente Chávez novamente ganhou as eleições, com 55% dos votos.

Se revisarmos o comportamento dos delitos durante esse período, podemos ver um aumento no cometimento de atos violentos que se caracterizam, ademais, por sua letalidade. A taxa de homicídios no país permanece com uma tendência de incremento desde 2004, com uma leve queda em 2010, quando passa de 49 para 45 homicídios por 100 mil habitantes, para retomar seu comportamento crescente em 2011, alcançando então a taxa de 50 homicídios para cada 100 mil habitantes.

Quarta etapa: de 2013 a 2014

O último período está marcado pela morte do presidente Chávez, quem exerceu a Presidência da Venezuela desde 1999 até o ano de 2012, e pelo início da Presidência de Nicolás Maduro Moros, primeiro presidente chavista.

A morte de Chávez, líder político da Revolução Bolivariana, significou um golpe muito duro ao país; ao que se soma o efeito de uma crise econômica de grande magnitude. A oposição política, consciente disso, apostou em alcançar uma mudança na correlação de forças no exercício do poder.

Nas eleições presidenciais de abril de 2013, Nicolás Maduro obteve uma diferença de apenas 1,49 pontos, equivalente a 223.599 votos, o que representou uma significativa diminuição com relação aos resultados das eleições presidenciais realizadas apenas seis meses antes, em 7 de outubro de 2012, em que o chavismo obteve uma diferença de 10,76 pontos a favor, equivalente a 1.599.828 votos. Diante da relativa

diminuição do apoio eleitoral ao chavismo⁷⁰, foi ativada uma batalha interna na oposição, que levou o seu setor golpista a liderar uma estratégia insurrecional direcionada a deslegitimar as eleições e o novo governo, conhecida como “La Salida” (fevereiro-maio 2014), que deixou um saldo de 43 pessoas assassinadas.⁷¹ Através de manifestações de rua violentas, que conduziram ações de paralisação de aulas em alguns centros educativos de gestão privada, do bloqueio de ruas denominadas “guarimbas”, da destruição de bens, fundamentalmente de origem pública, como ônibus, sedes de instituições do Estado, buscou-se gerar instabilidade no governo, a renúncia ou a queda do presidente Maduro e a convocação de novas eleições.⁷²

Além dessas tentativas de desestabilização no plano político, o presidente Maduro teve que enfrentar uma importante crise econômica, caracterizada por uma alta inflação, fortes ações de estocagem e especulação com relação aos produtos de necessidade básica que compõem a cesta básica da população e um contrabando de produtos tendente a debilitar a economia nacional.⁷³ A escassez, entre outros aspectos, foi a resposta dos empresários às regulações e controles impostos pelo Estado como medida para a venda e distribuição destes produtos de maneira mais justa.

O problema da insegurança pública também ocupou um papel central na agenda pública neste último período, em razão da alta sen-

⁷⁰ De acordo com os dados oficiais divulgados pelo CNE nas eleições municipais de 8 de dezembro de 2013, o chavismo recuperou apoio eleitoral ganhando em 75% das prefeituras disputadas e aumentou novamente a distância com relação a oposição em 11,14% pontos.

⁷¹ Das 43 pessoas assassinadas durante as barricadas, “5 foram executadas por funcionários do Estado e 38 por particulares. Cerca da metade das pessoas eram chavistas ou com funções no governo. A oposição instrumentalizou as mortes de seus partidários, dos militantes bolivarianos e de transeuntes, apresentando o governo como responsável pelas 43 mortes”. (GONZÁLEZ, 2014).

⁷² As manifestações violentas aconteceram em algumas cidades e localidades do país economicamente privilegiadas e onde, não casualmente, os governos locais eram governados pela oposição.

⁷³ A Lei define como aqueles atos ou omissões realizados para desviar os bens declarados de necessidade básica do destino original autorizado pelo órgão ou entidade competente, assim como quem tente extrair do território nacional os bens regulados pela SUNDDE, quando sua comercialização tenha sido circunscrita ao território nacional.

sação de insegurança que reinava na população e a continuidade da alta ocorrência de delitos violentos. Durante esses anos, o ministro do Poder Popular para as Relações Interiores, Justiça e Paz, um militar que ocupava anteriormente funções no Serviço Bolivariano de Inteligência Nacional, estimulou a política de segurança privilegiando uma operação denominada “Plano Pátria Segura”, lançado pelo presidente Maduro em maio de 2013, em vez de enfatizar os componentes da Grande Missão para Toda Vida Venezuela, planejada como uma política integral em matéria de segurança.

O plano “Pátria Segura” propõe a articulação de trabalhos entre distintos corpos de segurança pública e prevenção (policias) juntamente com os efetivos da Força Armada Nacional Bolivariana. A princípio, essa operação inicia-se em Caracas com a ativação de efetivos de segurança integrados pela Polícia Nacional Bolivariana, o Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminalísticas, o Serviço Bolivariano de Inteligência e a Força Armada Nacional Bolivariana, para logo expandir-se para todo o país. Sua ação estava voltada a reforçar os pontos de controle e ampliar as áreas de vigilância e patrulhamento, porém, concentrando-as nas zonas da cidade consideradas potencialmente mais perigosas. Para esse Plano, o presidente fez uma convocação nacional para que todos os prefeitos e governadores participassem das ações, incluindo os da oposição política. É importante assinalar que no início de 2014 um fato emocionou o país, o assassinato de uma ex-miss venezuelana e de seu marido, motivo pelo qual o tema ganhará mais força nos discursos da oposição e será utilizado para estimular ainda mais a ideia de que o governo se mostra ineficiente no controle do delito.

Os resultados revelados pelo governo sobre a implementação da operação centraram-se na efetividade que teve na redução de alguns delitos, como o homicídio e o sequestro. Entretanto, até esta data não existem cifras oficiais que deem conta de sua efetividade, nem avaliações sobre o mesmo. O que sim é possível observar é que supôs um retorno e um protagonismo das forças armadas nas ações de segurança pública, o que havia sido progressivamente erradicado durante o desenvolvimento da reforma policial no governo do presidente Chávez, iniciada em 2006.

Não dispomos de cifras oficiais sobre a evolução do delito, ainda quando vozes do governo manifestam que a taxa de homicídio foi reduzida para 39 a cada 100 mil habitantes. Este dado é rebatido por organizações privadas contrárias ao governo, como o Observatório Venezuelano de Violência, que fala de uma média de mortes violentas de 79 para cada 100 mil habitantes, entretanto, é um dado que também carece de precisão e fontes concretas que lhe deem confiabilidade.⁷⁴

Também foi lançado, em fevereiro de 2014, o Plano de Pacificação, com o propósito de combater a criminalidade através da criação de dez linhas estratégicas, elaboradas a partir de uma consulta pública levada a cabo com setores do povo venezuelano. As dez linhas propostas foram as seguintes: 1) Ampliar e melhorar o Plano Pátria Segura, a fim de fortalecer a eficiência do sistema de proteção nacional; 2) Continuar imediatamente com um plano de desarmamento e desmobilização de grupos violentos e criminosos; 3) Fortalecimento e expansão, nesta nova etapa, em todo território nacional, do Movimento pela Paz e pela Vida; 4) Desenvolver uma grande turnê nacional esportiva, cultural, artística e musical, que levará como lema “Façamos a paz da Pátria”; 5) Colocar em prática um plano para assegurar a construção de territórios de paz em todo o país; 6) Desenvolvimento e início de uma nova cultura comunicacional para a paz; 7) Converter todos os centros penitenciários do país em lugares de máxima disciplina social; 8) Através da Lei Habilitante, elevar, a partir das comunidades, as habilidades para realização da justiça de paz; 9) Converter as grandes missões em programas especiais para estabelecer a paz; e 10) Conformação de uma brigada especial, policial e militar.⁷⁵

Igualmente, fez-se um chamado à participação das organizações sociais e do povo na luta contra o delito, no que se denominou “Movimento pela Paz e pela Vida”, com a ideia de fortalecer espaços de en-

⁷⁴ Ver nota de imprensa. Disponível em: <www.noticias24.com/venezuela/noticia/216293/gobierno-nacional-se-reunira-manana-con-todos-los-gobernadores-y-alcaldes>, de 27 de dezembro de 2013.

⁷⁵ Ver nota de imprensa. Disponível em: <www.correodelorinoco.gob.ve/tema-dia/10-lineas-presentadas-por-maduro-para-plan-pacificacion-y-convivencia>. 10 fev. 2014.

contro e discussão como estratégia para consolidar uma cultura de paz. O presidente Maduro, através desse movimento, tenta criar um espaço participativo para a construção de alternativas e soluções ao problema da violência e da insegurança pública, infundindo a ideia de que esta tarefa não deve ser desenvolvida exclusivamente pelos corpos de segurança do Estado, mas atuando em conjunto com a população e com soluções integrais. Até agora não existem avaliações sobre a redução da violência e do delito alcançada a partir desse Movimento, mas, a princípio, parecia que as ações estavam voltadas à organização de eventos, sobretudo recreativos e esportivos, como a instalação de espaços esportivos (denominados Quadras da Paz) nos bairros considerados como mais perigosos, que coincidem com as zonas urbanas populares.

Com relação ao âmbito legislativo, não houve reformas no processo penal. Entretanto, no âmbito penal, em 2013, aprovou-se a Lei Especial para Prevenir e Sancionar a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Inumanos e Degradantes⁷⁶, que do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, era uma dívida pendente após o país ratificar a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos Inumanos e Degradantes do Sistema das Nações Unidas. A Lei cria uma Comissão no âmbito da Defensoria Pública que tem por objetivo a coordenação, promoção, supervisão e controle nacional das políticas e planos de prevenção à tortura e outros tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes; assim como a vigilância dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Também é promulgada a Lei para o Desarmamento e Controle de Armas e Munições⁷⁷, resultado de um processo de consulta com diferentes setores da população e de investigações especializadas na matéria, adiantados pela Comissão Presidencial para o Controle de Armas, Munições e Desarmamento, criada com o objetivo de elaborar uma proposta de política pública integral sobre o controle de armas, munições e desarmamento.

Durante 2014, como reconhecimento às demandas do movimento de mulheres, aprova-se a reforma parcial da Lei Orgânica sobre o Direi-

⁷⁶ Publicada no *Diário Oficial* 40.212 em 22 de julho de 2013.

⁷⁷ Publicada no *Diário Oficial* 4.190 em 17 de junho de 2013.

to das Mulheres a uma Vida Livre de Violência e incorpora-se o feminicídio como delito.⁷⁸ Nesse mesmo ano, promulga-se a Lei Orgânica de Preços Justos⁷⁹ com o objetivo de regular a determinação de preços justos de bens e serviços, diante da análise das estruturas de custos, a fixação de porcentagem máxima de lucros e a fiscalização efetiva da atividade econômica e comercial. Nessa Lei, são previstos distintos delitos que estabelecem penas de prisão de 1 a 14 anos para aqueles que fixem preços acima dos determinados pelo órgão competente na matéria, para os que importem ou vendam produtos que sejam nocivos à saúde, e/ou para quem impeça a produção ou comercialização de bens ou serviços.

Com relação à população privada de liberdade, observa-se que a taxa de encarceramento mantém-se em ascensão, registrando para 2013 uma população de 50.365 pessoas privadas de liberdade, equivalente à taxa de 169 para cada 100 mil habitantes. Em 2014⁸⁰, a população penitenciária ficou em 52.099 pessoas, e a taxa de encarceramento, em 172 para cada 100 mil habitantes. Isso representa um aprofundamento do uso indiscriminado do cárcere como resposta ao delito, que, além disso, parece não corresponder à diminuição das taxas de violência.

Até esta data, não existem dados disponíveis nem avaliações que nos permitam concluir como se comportaram as taxas de delito durante este período. Entretanto, é possível identificar algumas tendências: a) durante o governo do presidente Maduro, a segurança e o controle do delito estiveram presentes de forma permanente, motivo pelo qual é previsível que, em um contexto de manutenção de altas taxas delitivas e alta sensação de insegurança, continuará sendo uma de suas preocupações centrais; b) a produção normativa inclinou-se para a punitividade, mas não no sentido tradicional que conhecemos, voltado para o aumento das penas dos delitos comuns, mas voltada à satisfação de demandas históricas de movimentos sociais e de organizações internacionais de direitos humanos, e à perseguição de condutas que atentam contra a

⁷⁸ Publicada no *Diário Oficial* 40.548 em 25 de novembro de 2014.

⁷⁹ Publicada no *Diário Oficial* 40.340, 23 de janeiro de 2014.

⁸⁰ Os dados da população privada de liberdade foram divulgados pelo Ministério do Poder Popular para o Serviço Penitenciário. A referência do ano de 2014 é apenas até agosto.

estabilidade econômica do país; c) são colocadas em prática táticas de polícia ostensiva, na forma de operações conjunturais, voltadas a alguns lugares do território, fundamentalmente nos bairros populares, aumentando a participação das Forças Armadas; e, por último, d) mantém-se a tendência de aumento da utilização da prisão iniciada em 2007, ao que sem dúvida contribuíram as operações policiais implementadas.

A título de conclusão

Durante o governo da Revolução Bolivariana, liderado por Hugo Chávez Frías, produziu-se na Venezuela um incremento considerável da população privada de liberdade. A taxa de encarceramento, desde 1999 até 2014, subiu 101 pontos com variações intermediárias. O contexto socioeconômico em que isso ocorreu foi caracterizado por uma melhoria considerável das condições de vida da maioria da população e por um contexto político de um governo que se posiciona ideologicamente à esquerda.

Os governos anteriores ao chavismo adotaram duras políticas e pacotes neoliberais, como os aplicados em toda América Latina, que ocasionaram pobreza e exclusão. Identificamos quatro etapas e distintas mudanças na política penal durante esse período, que possuem características próprias, em muitos casos ambivalentes, produzindo avanços e retrocessos na política penal.

Durante a **primeira etapa**, entre os anos de 1999 e 2000, as políticas governamentais estiveram centradas em programas de inclusão social voltados à redução da pobreza, do desemprego, da desigualdade e da injustiça social. No âmbito penal, consagrou-se constitucionalmente um sistema penitenciário que priorizava as formas de cumprimento de penas não privativas de liberdade e foi implementado o Código Orgânico Processual Penal (COPP), que marcou a passagem de um sistema inquisitório para um acusatório, estabelecendo-se o julgamento em liberdade como regra. Isso trouxe consigo, rapidamente, uma diminuição significativa do número de pessoas privadas de liberdade e da taxa de encarceramento, que permaneceu no percentual mais baixo dos últi-

mos trinta anos, passando de 104 para 69 para cada 100 mil habitantes no ano 2000; igualmente, o percentual de pessoas imputadas foi de 38,4, dando conta de importantes avanços no descongestionamento do sistema penitenciário. Porém, esses avanços não duraram muito, já que não conseguiram resistir aos discursos que relacionavam o aumento dos homicídios – em geral, dos delitos violentos – com os novos benefícios processuais propostos pelo novo instrumento legal e, em 2000, foi realizada uma reforma em um sentido punitivo, ampliando os requisitos para evitar a prisão preventiva e aumentando as penas de alguns delitos frequentemente tratados pelo sistema penal.

Na **segunda etapa**, entre 2001 e 2005, é produzido um segundo giro punitivo e novamente realizam-se duas reformas. A primeira reforma deste período foi realizada ao COPP no ano de 2001 e foi mais regressiva e punitiva do que a do ano 2000. Aprovada por uma Assembleia Nacional em que o governo tinha ampla maioria, essa iniciativa foi direcionada a restringir as possibilidades de julgamento em liberdade, estendendo a aplicação da prisão preventiva e a limitando às formas alternativas de cumprimento de pena. A segunda reforma modificou o Código Penal e caracterizou-se por criar novos tipos penais, endurecer as penas de delitos já existentes e restringir, ainda mais, os mecanismos alternativos à privação de liberdade para os tipos delitivos considerados mais graves, que, por sua vez, correspondiam, em grande medida, aos de maior ocorrência. Entretanto, na prática, essas reformas não levaram a um incremento constante da taxa de encarceramento, ainda que se comece a evidenciar uma mudança significativa na composição da população privada de liberdade, incrementando-se o percentual de presos preventivos. Durante esse período, a violência e a taxa de encarceramento inicialmente incrementaram-se, mas logo diminuem. Sobem em 2003, depois de um ano de muita agitação política por causa das tentativas de derrubar o governo; e em 2004 e 2005, diminuem, depois que o presidente Chávez ganha democraticamente o referendo e assegura sua condição de líder político.

A **terceira etapa**, de 2006 a 2012, caracteriza-se por uma hiperatividade legislativa no âmbito processual penal, em que ocorreram qua-

tro reformas ao COPP, se bem que tivessem como objetivos declarados aliviar a morosidade processual e descongestionar as prisões, na prática, não modificaram os alcances da prisão preventiva e limitaram-se a flexibilizar o acesso aos mecanismos de cumprimento alternativo da pena para os já condenados – e de forma relativamente limitada. Chama atenção a reforma de 2012 do COPP, já que pode caracterizar, em certo sentido, uma contradição. Por um lado, parece ampliar a possibilidade da utilização da suspensão condicional do processo penal e da suspensão da ação penal mediante o princípio de oportunidade, mas, por outro, endurece os requisitos para conceder o trabalho fora do estabelecimento, ao regime aberto e à liberdade condicional.

Durante essa etapa, também ocorrem fatos muito significativos com relação à orientação da política de controle do delito. O primeiro, é o desenvolvimento e a implementação de um novo modelo policial, que se caracteriza por seu caráter civil e eminentemente preventivo, apegado aos direitos humanos, com normas e protocolos claros de atuação, com controles internos e externos. Esse processo inicia-se com a formação da Comissão Nacional para a Reforma Policial (CONAREPOL), que logo dá lugar à aprovação da Lei Orgânica do Serviço de Polícia e do Corpo de Polícia Nacional Bolivariana, instrumento normativo que condensa a orientação política e institucional do novo modelo policial. Igualmente, é criada a Universidade Nacional Bolivariana e o Conselho Geral de Polícia.

O segundo fato significativo é a criação da Grande Missão para Toda Vida Venezuela no ano de 2012, que constitui a primeira política pública integral em matéria de segurança pública e caracteriza-se por acentuar um enfoque preventivo para o controle do delito e a convivência solidária.

Junto com essas iniciativas, que tentavam abordar o incremento da delinquência do ponto de vista estrutural, convive a implementação de dispositivos policiais, como o Dispositivo Bicentenário de Segurança (DIBISE), que vinha sendo desenvolvido desde 2010, executado principalmente pela Guarda Nacional Bolivariana e que prioriza como política para o controle do delito a instalação de pontos de controle nos territórios urbanos socialmente marginalizados e que apenas demonstraram ineficácia para a diminuição do delito.

Durante esse período, também se dá o principal salto na ascensão da taxa de encarceramento, ainda que iniciada em 2007, de 2008 até 2010 apresenta uma maior magnitude, passando de uma taxa de 87 para uma de 150 para cada 100 mil habitantes.

A orientação dada aos dispositivos policiais, mais as reformas legais mencionadas, constituem dois fatores fundamentais que, sem dúvidas, explicam em grande medida o incremento da taxa de encarceramento, especialmente de pessoas presas preventivamente.

Durante esse período, ainda que a pobreza e a desigualdade sigam diminuindo devido às políticas econômicas e sociais implementadas, a taxa de homicídio continua em ascensão. Com relação à explicação das causas do delito, em 2011 são introduzidos no discurso do presidente Chávez outros elementos além dos relacionados à pobreza e à desigualdade, baseados na necessidade de reconhecimento e *status*. Chávez reconhece que a melhoria das condições socioeconômicas não basta e que existe um aspecto de exclusão simbólica que também alimenta práticas violentas entre os jovens, como principais protagonistas no papel de vítimas e agressores. Nesse sentido, Antillano explica que, apesar da implementação de políticas sociais de caráter redistributivo, não se conseguiu reverter totalmente as causas da exclusão, permanecendo no interior dos setores populares desigualdades e abismos sociais que indiretamente promovem tensões, ao mesmo tempo em que fragilizam os vínculos de classe e de comunidade, causando situações de violência e conflitos. (ANTILLANO, 2014: p. 10).

A **quarta etapa**, compreendida entre 2013 e 2014, está marcada pela morte do presidente Chávez e a assunção do presidente Maduro, que sustenta, como discurso principal de seu governo, a continuidade do projeto político liderado pelo presidente Chávez. A agenda política durante esse período esteve voltada para a segurança, para a redução da conflitualidade devido às tentativas de desestabilização e deslegitimação do governo empreendidas de maneira antidemocrática pela oposição, por meio de ações de rua violentas; e à questão econômica, para se contrapor às fortes ações empreendidas por empresários opositores ao governo e por atores políticos de fora do país, que estocam e especulam

com os produtos de necessidade básica e que, como consequência disso, começaram a escassear o mercado. A produção normativa em matéria penal e as políticas em matéria de segurança giraram em torno de buscar soluções a esses problemas mediante a tipificação de delitos econômicos e a instalação de dispositivos de segurança para conter a delinquência.

Nessa nova etapa, dá-se um giro na orientação do novo modelo policial e inicia-se a operação chamada Pátria Segura, que combina ações de patrulhamento e pontos de controle, colocados em prática por parte das polícias e das forças armadas. Essa ação tenta justificar-se como parte das medidas apontadas como necessárias para o controle do delito na Grande Missão para Toda Vida Venezuela. O apelo à Missão resulta um pouco forçado, dado o caráter militar que se impregnou no controle e na condução dessa operação. Esse giro ocorre apesar da consagração da orientação eminentemente preventiva da política de segurança pública no Plano da Pátria.

Durante esse período, da mesma forma que na etapa anterior, a taxa de homicídios e a taxa de encarceramento seguem aumentando, esta última, relacionada aos dispositivos de segurança, de caráter seletivo, fortemente implementados nos setores populares que privilegiam a persecução do delito de “bagatela”, isto é, de pouca monta, de fácil persecução e sanção. Com relação à diminuição da pobreza, ainda quando é mantida a orientação das políticas sociais, registra-se um ligeiro retrocesso como consequência da crise econômica enfrentada. No caso da desigualdade, durante esse período, segue registrando-se uma queda de 0,404 em 2012 para 0,382 em 2014.

Em síntese, podemos concluir:

1. O programa de governo do chavismo caracterizou-se por um profundo giro à esquerda, tanto na política pública como nas medidas adotadas em âmbito legislativo, que romperam de maneira contundente com as orientações neoliberais imperantes até aquele momento. Porém, nessa orientação, em matéria social e econômica, não se pode concluir categoricamente que também tenha se dado em sua política penal, já que, em geral, esteve envolta em profundas contradições, em determinados momentos mostrava aproximações com

posições garantistas e, em outras conjunturas, impulsionava o endurecimento punitivo como única resposta diante do problema do delito. Porém, diferente de outros países da região, as medidas adotadas não estiveram determinadas por manifestações ou demandas sociais por maior penalidade, que geraram medidas para acalmar os ânimos da população. Seria possível pensar, melhor, que a política penal e de segurança foram durante a maior parte desse período um tema subsidiário, pouco abordado dentro da agenda governamental, e quando se fez, foi fundamentalmente de maneira reativa diante de problemas concretos, que se buscaram sanear muitas vezes mediante o apelo punitivo.

2. As etapas que apresentaram as principais aproximações às posições garantistas foram a primeira e a terceira identificadas neste trabalho (1999-2000 e 2006-2012). Durante essa última etapa, mesmo quando se registrando um incremento na taxa de encarceramento desde 2008, o marco normativo e as operações policiais efetivamente desenvolvidas, dois fatores fundamentais que explicam esse aumento, foram atenuados por quatro novas reformas legislativas que tentaram flexibilizar as restrições realizadas em 2001 e 2005, pela elaboração e implementação de um novo modelo policial e pela elaboração de uma política integral de segurança de caráter eminentemente preventivo.
3. As etapas em que se apresentaram os principais giros punitivos foram a segunda e a quarta identificadas nesse trabalho (2001-2005 e 2013-2014). É preciso apontar que esses períodos correspondem com os de maior conflitualidade política, marcados por tentativas de ruptura institucional promovidas por um setor da oposição política.
4. Os giros dentro das quatro etapas identificadas retratam muito bem as tensões no interior do chavismo na orientação de sua política de controle do delito, em que o predomínio conjuntural das posições garantistas ou punitivistas não significa, até agora, sua consolidação ou permanência. O discurso público das principais autoridades do Estado sobre a questão penal expressa muito bem essas tendências.

A retórica mais progressista apresenta-se na postura do presidente Chávez e no Ministério Público, e a mais conservadora na Assembleia Nacional e no Tribunal Supremo de Justiça. O discurso público do presidente Chávez sempre foi inclinado à diminuição da punitividade. Opôs-se à reforma do Código Penal de 2005 e advogou por reduzir e humanizar as prisões para a construção de novos homens e mulheres, através da ressocialização das pessoas privadas de liberdade. Inclusive, em alguns momentos, chegou a esboçar uma espécie de abolicionismo penal, quando em um de seus discursos manifestou que humanizar a prisão era como humanizar o capitalismo. Rechaçou as fórmulas repressivas e clamou por estratégias de inclusão social que permitissem reverter as condições que levam as pessoas a delinquir. Entretanto, ao final de seu governo, houve um apelo a fatores socioculturais como causas da violência entre os jovens, recorrendo a identificar no consumismo, no individualismo e no egoísmo as motivações para o delito.

5. A Assembleia Nacional e o TSJ, ao invés disso, alinharam-se a tendências mais conservadoras e propuseram um endurecimento das penas e da prisão, através da restrição das formas alternativas de cumprimento de pena e a expansão da prisão preventiva. O discurso desses atores associa a diminuição do encarceramento com o aumento do delito e da violência.
6. Com relação à explicação do delito, existiu um consenso dentro da aliança do governo em identificar as causas ligadas ao delito à falta de oportunidades, à pobreza, à exclusão e à desigualdade. A partir de 2011, começaram a ser incorporados novos elementos, como a necessidade de reconhecimento e *status*, principalmente com relação aos jovens. Os crescentes níveis de violência e, em particular, os de homicídios, em contraposição à melhoria substancial das condições sociais, em função da diminuição da pobreza, da exclusão e da desigualdade, tornam ainda mais difícil a explicação, de maneira automática, de que as causas do delito estão associadas de modo direto àquelas.

7. Durante os últimos anos, o tema da segurança passou a ter uma posição mais importante no discurso do chavismo, até chegar a converter-se, sobretudo no início do mandato do presidente Nicolás Maduro, na principal bandeira de seu programa de governo, acentuando a necessidade de levar a cabo medidas contra a insegurança e o delito, e fortalecendo medidas e operações de controle policial e militar nas zonas identificadas como de alta incidência delitiva.
8. A taxa de encarceramento incrementa-se, principalmente, com pessoas em qualidade de imputadas, e ainda que o delito e a violência também sigam em ascensão, em geral, os atores políticos não questionam a efetividade e pertinência do uso indiscriminado da prisão. Quiçá uma explicação para isso seriam os altos custos políticos eleitorais que implicaria ensaiar uma aposta em medidas menos coercitivas no âmbito penal e de segurança no contexto de uma sociedade venezuelana, em que a violência, a insegurança e o delito são uma preocupação importante na vida cotidiana das pessoas.

Referências

- ANTILLANO, Andrés. Seguridad, democracia, justicia social. *SIC*, 702, 72-75, 2008.
- _____. Leyes, Penas y Cárceles: ¿Cuánto Sirven (y cuanto no) para la Seguridad Ciudadana? In: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Instituto de Defensa Legal, and Corporación Andina de Fomento, conferencia dictada en Lima-Perú, 2012.
- _____. Crimen y castigo en la revolución bolivariana. *Cuestiones de Sociología*, n. 10, 2014.
- AYOS, Emilio. ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la ‘inseguridad’ en la Argentina de la última década. XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Cuestión de Seguridad Nacional como Nuevo Desafío a la Gobernanza Democrática”, Caracas, 2013.
- BERICAT, Eduardo. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Barcelona: Ariel, 1998.
- BIARDEAU, Javier. Nuevo Socialismo del siglo XXI y saberes contra hegemónicos: una alternativa para luchar por la vida digna. *Aporrea*, 2007. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/ideologia/a31292.html>>.
- BONILLA, Luis; EL TROUDI, Haiman. *Historia de la Revolución Bolivariana: pequeña crónica, 1948-2004*. Ministerio de Comunicación e Información, 2004.
- DÍAZ, Luis; JOSBELK, González. *La policía en Venezuela: tensiones, contradicciones, avances y retos*. Grupo de Trabajo 39, CLACSO, 2014.

- EL ACHKAR, Soraya; GABALDÓN, Luis Gerardo. *Reforma policial. Una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas-Venezuela: CONAREPOL, 2007.
- GABALDÓN, Luis Gerardo. La Reforma Penal en Venezuela. *Revista Capítulo Criminológico*, v. 29, 3, 25-35, 2001.
- _____; ANTILLANO, Andrés (Eds.). *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al iniciarse el tercer milenio*. Tomo I, Caracas, Venezuela: CONAREPOL, 2007.
- _____; Antillano Andrés (Eds.). *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al iniciarse el tercer milenio*. Tomo II, Caracas, Venezuela: CONAREPOL, 2007.
- GARLAND, David. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.
- GARZÓN, Anibal. Una mirada desde Europa. ¿Dónde va la izquierda latinoamericana? *Rebelión*, 2014.
- GONZÁLEZ, Antonio José. Después de la guarimba. 5 mitos sobre la crisis de DDHH en Venezuela. Ponencia presentada en el foro de DDHH del Encuentro de la Red de Intelectuales, Artistas y Movimientos Sociales en Defensa de la Humanidad, CELARG, 2014.
- HAN CHEN, Pablo; HERNÁNDEZ, Sumy. La vigencia del Código Orgánico Procesal Penal y su relación con los índices de criminalidad. *Revista Capítulo Criminológico*, v. 36, 2, 41-69, 2008.
- LÓPEZ, Margarita. El golpe de Estado del 11 de abril y sus causas. *Sociedad y Economía*, n. 3, 7-18, 2002.
- _____. Democracia Participativa y Políticas Sociales en el Gobierno de Hugo Chávez Frías. *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2004. Recuperado el: 10 jul. 2013. Disponible en: <revistas.luz.edu.ve/index.php/rvg/article/view/980>.
- _____. Venezuela: Hugo Chávez y el Bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, 3, Caracas, 55-82, 2008.
- _____. Venezuela: el gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas. *Colección Temas de la Democracia*, Serie Conferencias Magistrales 19. México: Instituto Federal Electoral, 2009.
- MARTÍNEZ, Miguel. *Nuevos Paradigmas en la investigación*. Caracas: Alfa, 2009.
- MORÍN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- OCHOA, Enrique. *Los golpes de febrero. 27 febrero 1989 – 4 febrero 1992*. Caracas: Fuentes Editores, 1992.
- OJEDA, William. *Las verdades del 27-N*. Caracas: Vadell Hermanos, 1993.
- PITCH, Tamar. *Responsabilidades limitadas. Actores, conflictos y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2003.
- RAMONET, Ignacio. Hay que “desdiabolizar” a Chávez para entender su obra. En entrevista a Ignacio Ramonet, 2012. Disponible en: <<http://www.publico.es/culturas/477375/hay-que-desdiabolizar-a-chavez-para-entender-su-obra>>.
- ROSALES, Elsie. El sistema penal venezolano contemporáneo. Tendencias y Propuestas. *Serie Crítica, Colección Aportes COMUNES*, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, 2012.
- RUÍZ, Carlos. El enfoque multimétodo en la investigación social y educativa: una mirada desde el paradigma. *Revista de filosofía y socio política de la educación*, n. 8, Taré, 5-12, 2008.

Documentos Oficiais

CONSTITUCIÓN de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

ASAMBLEA Nacional. Primera discusión del Proyecto de Ley contra el Secuestro. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 10 de abril de 2003. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Ley contra el Tráfico y Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Taquígrafos Legislativos, 19 de marzo de 2005. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Ley de Hurto y Robo de Vehículos. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 16 de mayo de 2000. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Orgánico Procesal Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 18 de julio de 2000. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 20 de julio de 2000.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Orgánico Procesal Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 23 de agosto de 2001. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Orgánico Procesal Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 22 de agosto de 2006. Caracas.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Orgánico Procesal Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 13 de mayo de 2008.

_____. Primera discusión del Proyecto de Reforma al Código Orgánico Procesal Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 25 de junio de 2009. Caracas.

_____. Segunda discusión del Proyecto de Ley contra el Secuestro. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 7 de agosto de 2008. Caracas.

_____. Segunda discusión del Proyecto de Reforma al Código Penal. Caracas – Venezuela. Taquígrafos Legislativos, 3 de marzo de 2005. Caracas.

CÓDIGO Orgánico Procesal Penal (1998)

CONSEJO Superior Penitenciario (2011), Diagnóstico Socio Demográfico de la Población Privada de Libertad 2010-2011.

ENCUESTA Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009, Documento de la Gran Misión A Toda Vida Venezuela (2012)

INFORMES de Memoria y Cuenta del Presidente de la República, años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

LEY contra el secuestro y la extorsión (2009)

LEY de Reforma del Código Penal (2005)

LEY Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2005)

LEY Orgánica contra la delincuencia organizada (2005)

LEY sobre hurto y robo de vehículos automotores (2001)

REFORMA Código Orgánico Procesal Penal (2008)

REFORMA Código Orgánico Procesal Penal (2000)

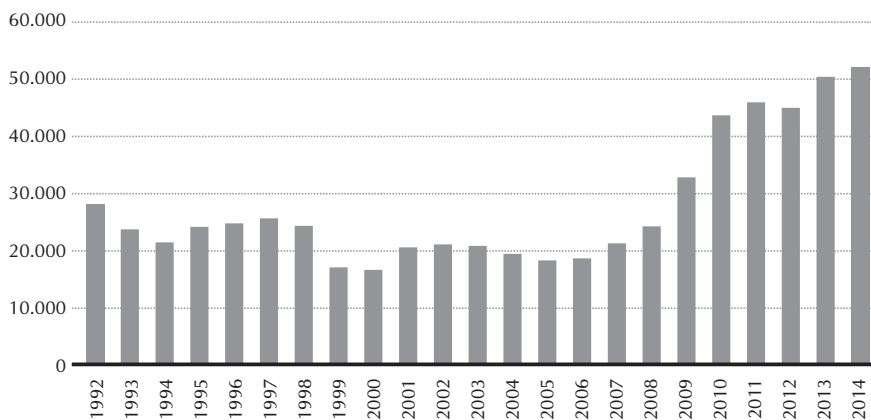
REFORMA Código Orgánico Procesal Penal (2001)

REFORMA Código Orgánico Procesal Penal (2006)

REFORMA Código Orgánico Procesal Penal (2009)

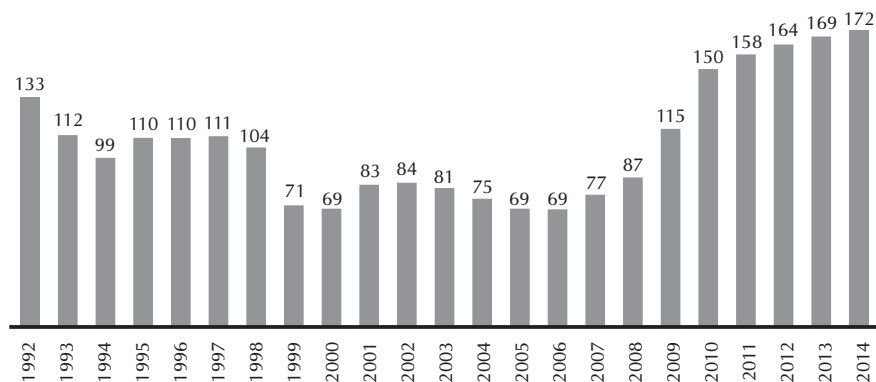
Anexos

1. Total da população privada de liberdade na Venezuela (1992-2014)



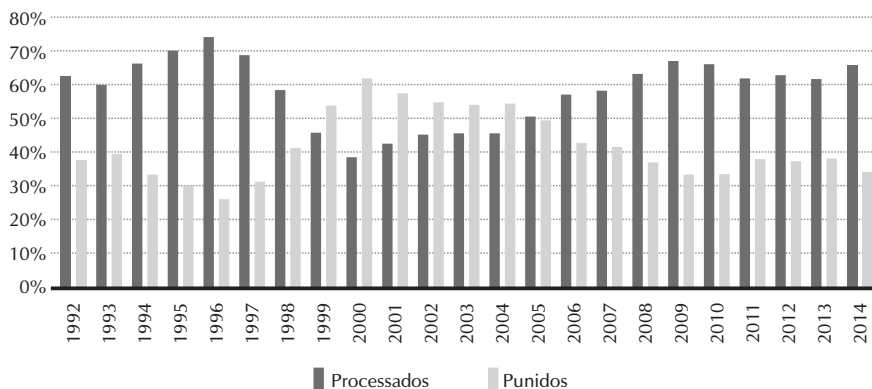
Fonte: Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios 1992-2011; Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario. Os dados de 2013 correspondem até o mês de julho e os de 2014 até o mês de agosto.

2. Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes na Venezuela (1992-2014)



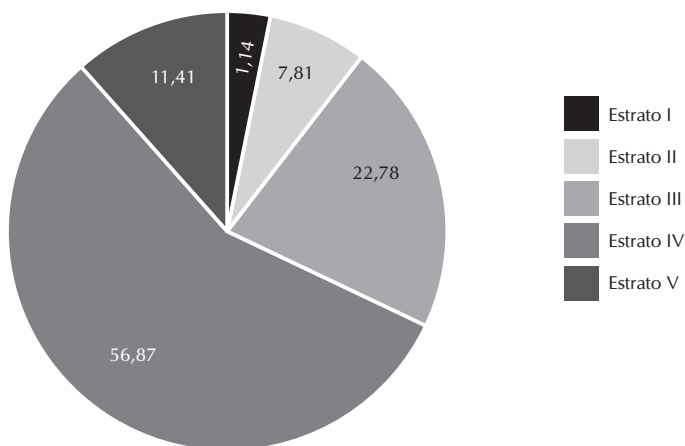
Fonte: Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios 1992-2011; Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario. Os dados de 2013 correspondem até o mês de julho, e os de 2014 até o mês de agosto.

3. Composição da população privada de liberdade de acordo com a situação jurídica (1992-2014)



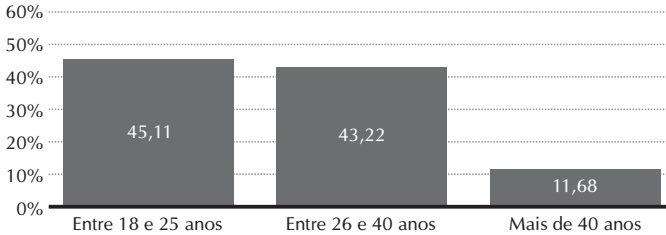
Fonte: Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios 1992-2011; Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario. Os dados de 2013 correspondem até o mês de julho, e os de 2014 até o mês de agosto.

4. Composição da população privada de liberdade por estrato socioeconômico (2010-2011)



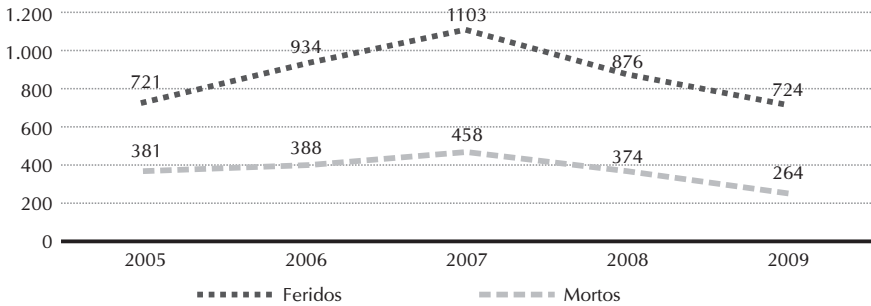
Fonte: Diagnóstico Socio Demográfico de la población privada de Libertad 2010-2011

5. Composição da população privada de liberdade por faixa etária (2010-2011)



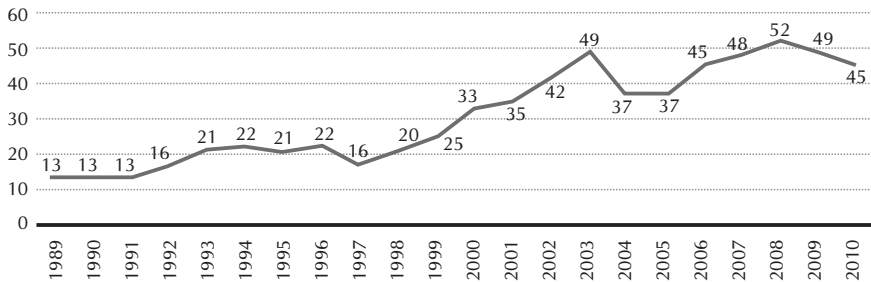
Fonte: Diagnóstico Socio Demográfico de la población privada de Libertad 2010-2011

6. Número de pessoas privadas de liberdade feridas e mortas (2005-2009)



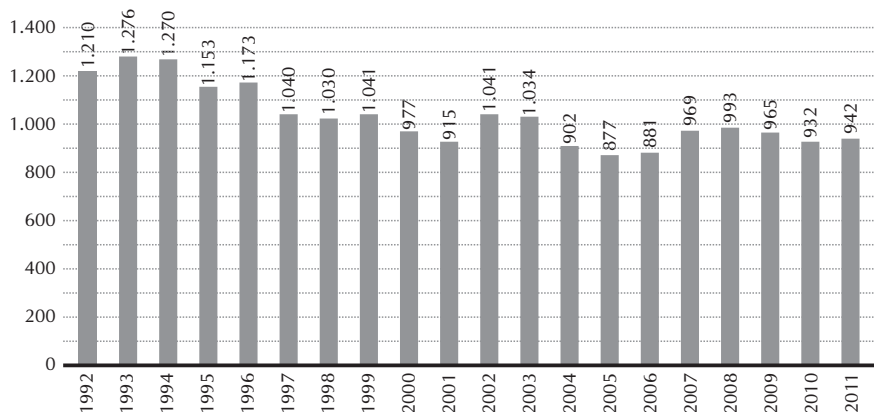
Fonte: Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios

7. Taxa de homicídios por 100 mil habitantes na Venezuela (1989-2010)



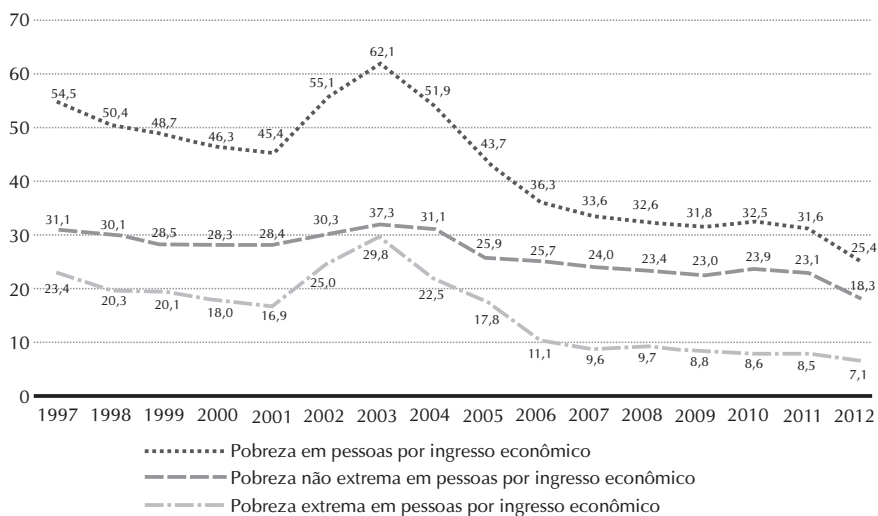
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Corpo de Investigações Científicas, Penais y Criminalísticas (CICPC) e Documento fundacional da Grande Missão para Toda Vida Venezuela!

8. Taxa de principais delitos por 100 mil habitantes na Venezuela (1992-2011)



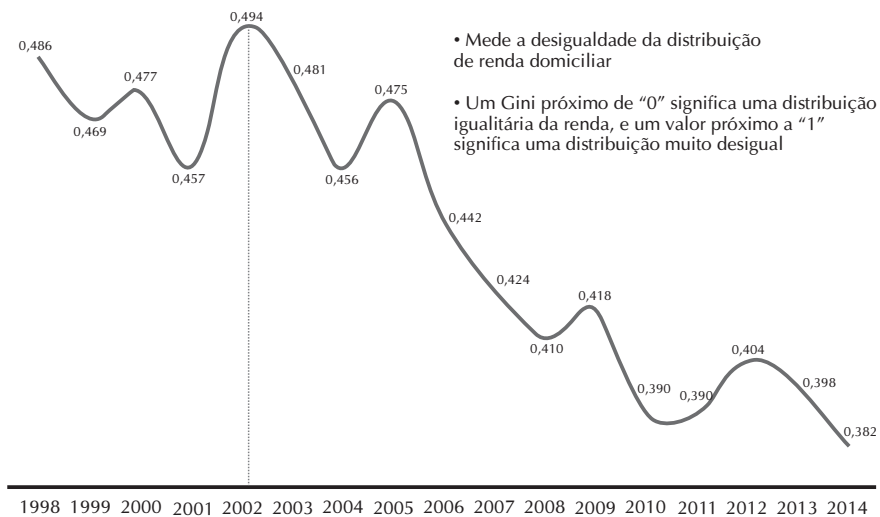
Fonte: Criação própria a partir de dados encontrados no: Documento constitutivo da Grande Missão para Toda Vida Venezuelana!, com dados fornecidos pelo Corpo de Investigações Científicas, Penais y Criminalísticas.

9. Índice de pobreza por renda na Venezuela (1997-2012)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística

10. Coeficiente GINI na Venezuela (1997-2014)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística

A “mano dura” da Revolução Cidadã. O giro punitivo da esquerda equatoriana (2007-2014)

*Jorge Vicente Paladines*¹

Introdução: “O milagre equatoriano”

A República do Equador possui 15.737.878 habitantes (INEC, 2013), situados dentro de um território de 283.520 quilômetros quadrados. Sem dúvida, é um dos países com as menores extensões territoriais com relação à maioria dos Estados que integram a União de Nações Sul-americanas (UNASUR). Apesar de ter sido um dos primeiros a retornar ao Estado de direito em 1979 – em pleno auge dos mais ferozes governos militares de outros países –, o Equador não gozou de uma governabilidade duradoura para a conclusão de seus períodos presidenciais.²

¹ Professor de Criminologia e Política Criminal da Universidade Andina Simón Bolívar. Professor convidado do Instituto de Altos Estudos Nacionais (IAEN) e da Universidade San Carlos de Guatemala. Agradeço a desinteressada ajuda de Max Paredes para a construção da informação quantitativa, assim como as pacientes e fundamentais observações de Máximo Sozzo.

² Desde seu início como República em 1830, Equador teve uma presença constante de governos militares seguidos com intermitência de civis. O último governo militar no país esteve no poder de 1972 até 1979. Durante esse período, houve disputas no interior do comando militar, o que também gerou golpes internos dentro do golpe de Estado militar, tal como ocorreu com a derrocada, através de uma junta militar, do general Guillermo Rodríguez Lara, quem, por sua vez, liderou o golpe contra o governo civil presidido por José María

Em 1981, o primeiro presidente civil depois dos últimos governos militares, Jaime Roldós Aguilera, morre em um misterioso acidente de avião no ano em que foi instaurado o Estado de direito, ascendendo ao poder Osvaldo Hurtado Larrea, seu vice-presidente, de orientação neoliberal.³ De 1984 a 1996, concluíram seus governos: i) León Febres Cordero, que implementou uma “caça às bruxas” contra a incipiente insurreição armada a cargo do movimento Alfaro Vive Carajo, e pela qual foi criada, anos mais tarde, uma Comissão da Verdade para investigar os crimes de lesa humanidade cometidos; ii) Rodrigo Borja, quem sofreu um hostil bloqueio parlamentar na segunda metade de seu governo ao perder a maioria de seus deputados; e, iii) Sixto Durán Ballén, lembrado por conta de sua frase “Nem um passo atrás”, quando se iniciou o conflito armado com o Peru – Guerra do Cenepa – em janeiro de 1995.

De 1996 até 2006, houve três golpes de Estado e mais de dez presidentes. Em menos de dez anos, foram mandatários do país: Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas, Carlos Solórzano, Gustavo Noboa, Alfredo Palacio e, finalmente, Rafael Correa. Assim, entre 1996 e 2006, sobreveio o período rotulado pelo governo atual como “a longa noite neoliberal”. (CORREA, 2009: p. 37-53). Houve um “feriado bancário” que provocou uma hiperinflação e a mais aguda crise econômica depois das ditaduras militares; a conversão da moeda nacional, o sucre para o dólar americano, seguida da vigência de leis, de viés neoliberal, precisamente elaboradas para os banqueiros; e, além disso, o êxodo de mais de três milhões de equatorianos a países como Espanha e Itália. Suas constantes *clivagens* implicaram três constituições em menos de

Velasco Ibarra em fevereiro de 1972, incidente conhecido na memória política equatoriana como “el carnavalazo”.

³ Sobre a morte do ex-presidente Jaime Roldós, foram elaboradas algumas teorias. A mais relevante para sobre o papel que a CIA poderia ter em relação a outros desaparecimentos, como o de Omar Torrijos, no Panamá. No Equador, a obra mais interessante é a escrita por Jaime Galarza Zavala e leva o título de *La muerte de Roldós*, de 2013; foi aberta uma Comissão da Verdade para investigar os fatos de um possível homicídio. Desta vez, os documentos acrescentam uma associação dos militares argentinos com os equatorianos com relação ao acidente em que Roldós perdeu a vida.

29 anos de democracia: a Constituição Política de 1979, a Constituição Política da República de 1988; e, finalmente, a Constituição da República de 2008, promulgada dentro do primeiro período de governo do presidente Rafael Correa e que, naquele contexto, foi chamada de Constituição de Montecristi.

Durante o governo de Rafael Correa, o Equador converteu-se no país que mais reduziu a desigualdade com relação ao restante da América Latina, diminuindo em oito pontos a concentração de renda medida pelo coeficiente de GINI. (CORREA, 2014: p. 12). De 2006 a 2013, a pobreza caiu de 37,6% para 25,6%, enquanto a pobreza extrema encontra-se em menos de dois dígitos, ao diminuir de 16,9% para 8,6%. (CORREA, 2014: p. 12-13). A isso se soma a grande infraestrutura educativa, sanitária, energética e rodoviária que deu início ao processo político denominado “Revolução Cidadã”⁴, cujo *pragmatismo* caracteriza-se pelo enfoque eficiente da resposta estatal, sobretudo nas obras públicas – a saber, a recuperação da política como administração do Estado, em razão do rechaço à matriz neoliberal –, o que deu a seu governo um histórico posicionamento enquanto processo modernizador do Estado⁵, além do afago internacional ao batizar a tendência econômica durante este período como “o milagre equatoriano”.

A prevalência de uma visão de direitos sociais e a condução popular e solidária da economia em Estados como Venezuela, Bolívia e Equador também despertou a reflexão filosófica sobre a identidade de nossos governos, redefinindo um novo mapa geopolítico da América Latina ao se distinguir, pelo menos, quatro tipos de países: i) os da *revolução consoli-*

⁴ Na educação, a “Revolução Cidadã” investiu 30 vezes mais do que os últimos sete governos anteriores, concedendo bolsas de estudo a mais de 5.000 estudantes nas melhores universidades do mundo, pois, segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o Equador alcançou a maior inclusão dos pobres na educação superior (26%) com relação ao restante dos países da região. Igualmente, durante esse período, foram construídos mais de 7.000 quilômetros de ruas, pontes e estradas, além de portos e aeroportos com tecnologia de ponta.

⁵ Precisamente, os dois grandes processos modernizadores do Estado equatoriano circunscrevem-se à Revolução Liberal liderada pelo general Eloy Alfaro Delgado em 1895, assim como à Revolução Cidadã encabeçada por Rafael Correa nas eleições de 2006.

dada, como Cuba; ii) os do *reformismo radical* como no Equador, Bolívia e Venezuela; iii) os da *centro-esquerda latino-americana* como Brasil, Argentina e Uruguai; e, iv) os da *direita latino-americana* como México, Colômbia, Peru e Chile, entre outros. (BORÓN, 2013).⁶ Ainda que a assunção de uma proposta de esquerda se faça mais notória na difusão dos direitos sociais e na negação do neoliberalismo na condução econômica dos Estados que formam parte do reformismo radical, no caso equatoriano, contraditoriamente, essa mesma proposta não se relaciona às dinâmicas do controle social punitivo em torno da não intervenção sobre os direitos civis a partir da contenção ou bloqueio da punitividade.

O caso equatoriano situa-se enquanto um fenômeno complexo e particular que não se inscreve na descrição que Loïc Wacquant fez sobre o “paradoxo da penalidade neoliberal”, em que a condição *sine qua non* para o aumento da penalidade é a impotência estatal diante do avanço econômico do neoliberalismo. (2013: p. 22). Ao contrário, a Revolução Cidadã coloca como discurso central a ruptura aberta com o neoliberalismo, em favor de desenvolver obras e serviços com os recursos econômicos do Estado – não a caridade, através de programas de reinserção laboral não remunerados (*workfare*). Não obstante, nesta nova era de modernidade do Estado equatoriano, sua punitividade aumenta como nunca.

O que, como, quando, quanto e por que são algumas das questões discutidas neste breve exercício em busca de descrever e explicar a marcha punitiva no Equador. Neste trabalho, comparam-se duas épocas da política nacional. A primeira época é a definida como a “longa noite neoliberal” (o antes); enquanto a segunda é definida como a “Revolução Cidadã” (o durante). Por sua vez, dentro da época da Revolução Cidadã é necessário identificar ao menos dois momentos, cuja fronteira ou clivagem encontra-se na tentativa de golpe de Estado por parte da polícia nacional em 30 de setembro de 2010.

⁶ Disponível em: <<http://iaen.edu.ec/blog/2013/02/08/conferencia-magistral-de-atilio-boron-el-mapa-geopolitico-de-america-latina-y-el-papel-de-la-celac/>>. Acessado em: 26 jul. 2013.

A penalidade durante a “longa noite neoliberal”

A Longa Noite Neoliberal (LNN) compreende um período de pelo menos dez anos de (des)governo, entre 1996 e 2006⁷, cuja principal característica foi a crise econômica e a concomitante instabilidade política mantida no Equador. A crise adveio da implementação da política econômica de viés neoliberal que conduziu o Estado a uma grande dívida externa e a uma onda de privatizações de empresas e serviços públicos, por exemplo, as empresas de telefonia. Suas consequências geraram, ao menos: descapitalização do Estado, desvalorização monetária, endividamento público e submissão ao capital financeiro internacional, hiperinflação, desemprego alarmante, êxodo para outros países, corrupção e uma constante debilitação das instituições públicas.

Em pleno auge dessa corrente favorável à economia de mercado, no ano 2000, converteu-se a moeda de circulação nacional, o sucre, para o dólar americano (equivalente a 25 mil sucres). Nesse mesmo ano, converteu-se também o modelo processual penal do inquisitivo-escrito, de origem continental europeu, ao acusatório-oral de origem anglo-americana. A promulgação do novo Código de Procedimento Penal passou despercebida no debate público; entretanto, para sua iniciativa, o projeto recebeu um financiamento através da United States Agency for International Development (USAID) de mais de 1.5 milhões de dólares.⁸

A reforma processual penal do ano 2000 constitui-se um ícone da penalidade da LNN, além de ter sido exposta como símbolo da “re-

⁷ Em 1996, durante o governo do presidente Sixto Durán Ballén, implementou-se o modelo neoliberal caracterizado pela adoção das famosas leis de modernização do Estado, mais conhecidas como as leis “Trole 1” e “Trole 2”. Nesse mesmo ano, Abdala Bucaram ascende ao cargo de presidente, quem, logo após e sem cumprir um ano de governo, é afastado do poder em 5 de fevereiro de 1997. Entretanto, sete anos antes, o Equador havia adequado sua legislação antidrogas sob o formato da Convenção Internacional contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, coincidindo com a década de reformas similares no Peru (1982), Venezuela (1984), Chile (1985), Colômbia (1986), Bolívia (1988) e Argentina (1989). Em 17 de setembro de 1990, promulgou-se a Lei 108, caracterizada pela desproporcionalidade entre as penas, diante da imposição de uma variação de 12 a 16 anos de reclusão, maior que a do homicídio simples naquele momento. (PALADINES, 2012: p. 40-41).

⁸ Sobre a influência da cooperação estadunidense (USAID) na reforma processual penal do Equador e de outros países da região, ver: (SARLES, 2001: p. 75-76).

forma judicial” naquele momento. Por sua vez, coincide com uma série de reformas processuais que vinham ocorrendo em outros países da América Latina⁹, tal como também havia ocorrido com a Guatemala (1994), Costa Rica (1998), El Salvador (1999), Paraguai (1999), Venezuela (1999) e Chile (2000).¹⁰ O transplante da nova teoria do processo a partir dos países centrais – concretamente dos Estados Unidos – para os países periféricos, penetrou nossas estruturas judiciais sob a ideia de sistema. Isto é, responsabilizou-se politicamente ao modelo anterior pela (dis)função da administração da justiça penal, em outras palavras, por sua falta de eficiência. (SCHÜNEMANN, 2002: p. 291).

A transferência do modelo acusatório posiciona-se como a reforma da justiça equatoriana em um momento que coincide com a maior expansão do capitalismo no final do século XX. Assim, não apenas é emulado o modelo econômico dos Estados Unidos, mas também sua tradição processual penal (LANGER, 2008: p. 8), em nome do qual se consagra uma espécie de hegemonia cultural através de um programa do qual possivelmente ainda dependemos.¹¹ Nesse cenário, é estratégica a reconfiguração do mapa de atores dentro do movimento reformista do processo penal.

A reforma do sistema penal sustenta um novo modelo de investigação oficial (LANGER, 2001: p. 114-123), reforçando o papel da acusação. De imediato, o Ministério Público blindou-se ainda mais com a

⁹ O novo Código de Procedimento Penal entrou em vigor no Equador em janeiro de 2000.

¹⁰ A implementação do novo sistema de justiça penal tem um notório acompanhamento por parte do Centro de Estudos de Justiça para as Américas (CEJA). No Equador, o *lobby* para a reforma penal foi articulado através da Fundação Esquel através do Fundo Justiça e Sociedade, que também recebeu financiamento da USAID. Assim, sobre a mudança de atitude judicial no momento da reforma equatoriana, Alberto Binder afirmou que: “não se pode sustentar que ‘implementar’ o novo sistema seja colocar em marcha algo sobre o que se tem completa clareza e, ao contrário, podemos afirmar que na medida em que os novos sistemas vão entrando em funcionamento, muitos operadores de justiça compreendem ‘do que verdadeiramente se trata’ e, portanto, a recém acabam de adequar sua adesão ou rejeição ao novo sistema”. (Fundación Esquel-USAID, 2003: p. 11).

¹¹ Sobre a produção, recepção e circulação das teorias do direito, Diego López Medina estabelece uma diferença entre os países de recepção hermenêutica rica e pobre (2009: p. 67-69). Sob esta noção, poder-se-ia dizer, então, que os problemas na implementação do sistema acusatório advêm de uma cultura latino-americana que não entende a própria concepção do modelo anglo-saxão.

promulgação da Lei Orgânica do Ministério Público em 2001. Assim, o Ministério Público não apenas ocupou uma posição especial dentro do sistema penal, como, além disso, exerceu um papel de protagonista diante dos meios de comunicação. (PALADINES, 2009: p. 285-288).¹² A institucionalização do Ministério Público, entretanto, trouxe consigo o nascimento desequilibrado do novo modelo. Apesar de o núcleo mais importante na mudança do modelo inquisitivo para o acusatório ter sido a separação do juiz da investigação e a preclusão do processo a partir do princípio do contraditório¹³, na prática do processo acusatório propiciou-se uma perigosa desproporção: a implementação do contraditório sem uma defensoria penal pública.¹⁴

A reforma penal também foi acompanhada por um discurso crítico ao encarceramento preventivo.¹⁵ Um ano antes da sua implementação, 69% do total de pessoas privadas de liberdade encontravam-se sem sen-

¹² Como símbolo das boas relações com os Estados Unidos, a embaixada estadunidense em Quito cedeu seu tradicional edifício localizado na Av. Patria y 12 de Octubre para o funcionamento das novas instalações da Procuradoria Geral do Equador, mudança ocorrida durante o período de Washington Pesantez como procurador-geral do Estado.

¹³ Não são frequentes as críticas que observam o modelo acusatório como uma ferramenta de empoderamento da persecução oficial do Estado. Pelo contrário, muitas vezes o modelo é abonado pelo fato de tender a desvincular o juiz da acusação, a saber, como um modelo que tende a desenvolver garantias. Assim, para Luigi Ferrajoli: “A garantia da separação, assim entendida, representa, por um lado, uma condição essencial de imparcialidade (*terzietà*) do juiz com relação às partes da causa, que, como se verá, é a primeira das garantias orgânicas que definem a figura do juiz; por outro lado, um pressuposto da *carga da imputação e da prova*, que pesam sobre a acusação, são as primeiras garantias processuais do julgamento”. (2009: p. 567).

¹⁴ O serviço de defesa nos primeiros anos da reforma processual penal não foi pública. A figura das defesas de ofício começou a naturalizar-se relativamente em algumas províncias do país sem nenhum reconhecimento judicial, como nos casos do Grupo de Reabilitação de Internos da Universidade de Cuenca (GRAI), a Clínica de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Equador e o Serviço Legal Penal da Universidade de Guayaquil (SELEP). A maioria das pessoas privadas de liberdade não contou com defensores públicos para a garantia de seus direitos. Três anos depois da reforma, havia 32 defensores de ofício em nível nacional, enquanto a institucionalidade para investigar e acusar tinha mais de 1.356 policiais judiciais e 323 agentes do Ministério Público. (Fundación Esquel-USAID, 2003: p. 140-141).

¹⁵ Um dos primeiros estudos que desvelou o abuso da prisão preventiva foi elaborado pelo Instituto Latino-americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) na década de 1980. Um resumo desta investigação pode ser encontrado em *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina: Documentos y Cuestionarios Elaborados para el Seminario de San José, Costa Rica, 11 al 15 de Julio de 1983*. (ZAFFARONI, 1984).

tença, a saber, 8.520 pessoas em 1999. Entretanto, no ano seguinte à reforma, o percentual de presos sem condenação aumentou em 7% (2001), tal como desvelou a primeira Avaliação do Sistema Processual Penal no Equador. (Fundación Esquel-USaid, 2003: p. 102).

Tabela 1 – População carcerária dez anos antes da reforma processual penal de 2000

Ano	Sentenciados	Percentual	Não Sentenciados	Percentual	Total
1990	2.275	29,63%	5.404	70,37%	7.679
1991	2.373	30,1%	5.511	69,9%	7.884
1992	2.473	30,96%	5.525	69,17%	7.998
1993	2.845	32,25%	6.000	67,75%	8.856
1994	2.745	30,29%	6.319	69,72%	9.064
1995	3.225	33,43%	6.451	66,57%	9.646
1996	3.078	31,86%	6.883	71,36%	9.961
1997	3.094	30,94%	6.412	67,46%	9.506
1998	2.405	26,56%	6.650	73,44%	9.439
1999	2.507	30,6%	5.688	69,4%	8.520
2000	2.946	36,7%	5.083	63,31%	8.029

Fonte: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2002). Elaborado pelo autor.

Por outro lado, quatro anos antes da reforma processual penal, houve uma diminuição na taxa de encarceramento, pois passamos de 9.961 pessoas privadas de liberdade em 1996 para 8.029 em 2000. Esse leve descenso vai ser bloqueado a partir da reforma. Assim, como se mostrará mais adiante de forma global (gráfico 1), a taxa de encarceramento varia de 64 para cada 100 mil habitantes em 2000 para 104 para cada 100 mil habitantes em 2006. Em outras palavras: a partir da reforma, a tendência de aprisionamento foi *in crescendo*.¹⁶

¹⁶ Logo depois da promulgação da reforma processual penal, a maioria das denúncias apresentadas ao Ministério Público – hoje chamado de Procuradoria Geral do Estado – acumularam-se na fase de indagação prévia. Além disso, houve um baixo nível de sentenças condenatórias, pois ainda que a reforma houvesse empoderado o Ministério Público, a maioria dos imputados tinha os seus processos suspensos, o que “tecnicamente” desvelava os erros

Enquanto se produzia uma mudança na legislação penal, a legislação substantiva manteve imóvel a matriz do Código Penal de 1938, sem se preocupar com a estrutura arcaica que amparou os clássicos tipos penais de *defesa social* como os que criminalizaram a mendicância, a desocupação e a homossexualidade.¹⁷ Durante a LLN, houve apenas tentativas de mudança na lei penal, isto é, o esquema jurídico-dogmático de viés causalista não foi afetado.¹⁸ Não obstante, um ano depois de promulgada a reforma processual penal em 2001, aumentou-se – mediante apenas um texto de lei – a pena para alguns dos delitos do Código Penal e das leis especiais, como a de drogas (Ley 108). A característica mais importante da Lei 2001-47, Reforma ao Código Penal e Código de Execução de Penas e Reabilitação Social, foi o aumento histórico do teto da pena. Desde a Revolução Liberal de 1895 – que, por sua vez, aboliu a pena de morte no Equador – o máximo de pena para os delitos mais graves, como o homicídio, foi de até 16 anos de encarceramento. (RAUB, 1986: p. 245).¹⁹

Este limite foi redefinido pela decisão da maioria legislativa de direita, concentrada no Partido Social Cristão (PSC), e teve como consequência um incremento penal nunca visto. O teto da pena não era mais de 16 anos, mas de 25 anos, o qual podia inclusive acumular-se até 35 anos de encarceramento.²⁰ A reforma ao Código Penal que aumentou os máximos da pena

nas detenções e na aplicação do novo procedimento. Esta situação vai ser aproveitada mais adiante pelas agências que fizeram o *lobby* para a reforma, sobretudo no estímulo pela utilização do procedimento abreviado.

¹⁷ A descrição da desocupação, da prostituição e da homossexualidade como delitos é herança da legislação pós-napoleônica sobre nosso código penal, através do discurso das “classes perigosas” a partir das pessoas que viviam do *vicio* na periferia parisiense. (ZAFFARONI, 2005: p. 39-69).

¹⁸ Entenda-se por modernidade, neste âmbito, os debates que o finalismo aportou na dogmática penal a partir de Hans Welzel nos anos 1960. Evidentemente, nenhum destes aportes formou parte do aludido Código Penal.

¹⁹ O único estudo que mostra a história e o desenvolvimento do direito penal liberal no Equador foi realizado por Nikolas Raub para o Max-Planck Institute de Friburgo, nada menos que sob a direção como *Doktorvater* do desaparecido professor Hans-Heinrich Jescheck.

²⁰ Art. 2 [Lei No. 2001-47]. Substitua o artigo 53 [Código Penal], pelo seguinte: “Art. 53. A maior reclusão, cumprida nos Centros de Reabilitação Social do Estado, divide-se em: a) Ordinária, de quatro a oito anos e, de oito a 12 anos; b) Extraordinária, de 12 a 16 anos; e, c) Especial, de 16 a 25 anos”.

teve uma proibição de retrocesso. Nunca mais foi possível repensar sequer as escalas do castigo para delitos similares com penas mais baixas. Desta forma, junto com o aumento da pena por homicídio qualificado, também foi incrementada, em 2005, a pena do estupro²¹, assim como a maioria dos tipos penais da Lei de Substâncias Entorpecentes e Psicotrópicas (Lei 108). Da mesma forma, o aumento da pena trouxe novas sanções para as agravantes de outros delitos, como o “roubo agravado pela morte”.

A LNN continua em 2003 com uma reforma que agrava a prisão preventiva. Em 13 de janeiro, reforma-se o capítulo sobre prisão preventiva para estabelecer uma exceção. Mediante a Lei 2003-101, amplia-se de forma indefinida a detenção provisória através de uma nova medida cautelar chamada de “detención en firme”. Essa reforma violou a Constituição Política de 1998 vigente à época e que, pela primeira vez, determinou constitucionalmente um prazo razoável para a prisão preventiva. Assim, o inciso 8 de seu artigo 24 dizia:

La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en los delitos sancionados con reclusión. *Si se excedieren estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa*”. (Grifo meu).^{22,23}

A demonização do presente texto constitucional conduziu a uma campanha midiática que reprovou a liberação de pessoas imputadas

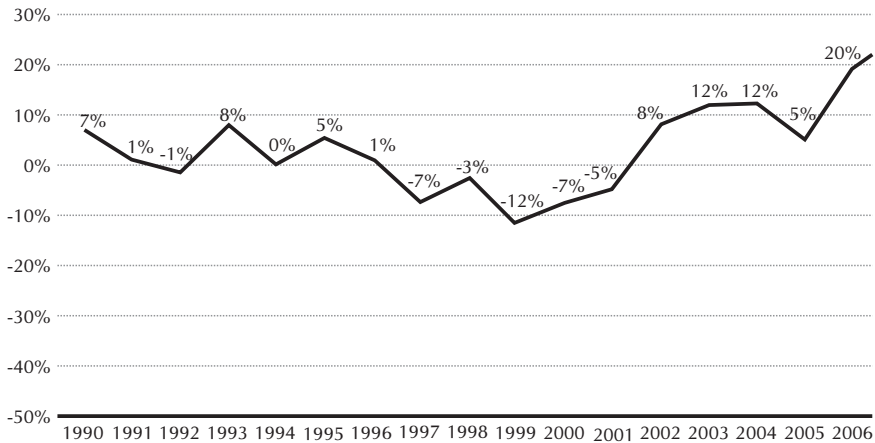
²¹ Reforma ao artigo 513 do Código Penal publicada no Registro Oficial No. 45 de 23 de junho de 2005.

²² O antecedente do artigo 24 da Constituição Política de 1998 foram as constantes condenações que o Estado equatoriano teve diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O abuso judicial da prisão preventiva é o primeiro que aparece em casos como Suárez Rosero Vs. Equador (Sentença 12 de novembro de 1997), parágrafo XII, p. 21-24; Tibi Vs. Equador (Sentença 7 de setembro de 2004), parágrafo XI, p. 77-86; Acosta Calderón Vs. Equador (Sentença 24 de junho de 2005), parágrafo X, p. 32-38; entre outros. A violação dos artigos 7.5 e 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos levou, em 1998, ao estabelecimento de um limite constitucional, determinando-se um prazo razoável com efeitos retroativos.

²³ “A prisão preventiva não poderá exceder o prazo de seis meses, nas causas por delitos sancionados com reclusão, nem um ano, nos delitos sancionados com detenção. Se excedidos esses prazos, o mandato de prisão preventiva restará sem efeito, sob a responsabilidade do juiz que conhece a causa”.

cuja detenção provisória havia caducado.²⁴ Assim, adveio a reforma que criou um estatuto processual para além da constituição. Entretanto, transcorreram mais de três anos para que o então Tribunal Constitucional declarasse inconstitucional a Lei 2003-101, que habilitava a detenção definitiva (*en firme*) de uma pessoa não definitivamente condenada.²⁵ Apesar de que, na forma, sua resolução apegou-se a uma interpretação progressiva da constituição, no fundo, não estendeu seus efeitos com retroatividade. Com isso, as pessoas privadas de liberdade em detenção *en firme* anteriormente à resolução não foram colocadas em liberdade. Esta resolução, sem dúvida, equilibrou politicamente o interesse dos setores mais conservadores com a norma constitucional.

Gráfico 1 – Evolução percentual da taxa de encarceramento (1990-2006)



Fonte: DNRS-ILANUD (1990-2006). Elaborado pelo autor.

²⁴ A pressão dos meios de comunicação condicionou grande parte dos trabalhos legislativos em matéria penal no Equador, tanto na era da LNN como na da Revolução Cidadã. Sobre a pressão dos meios de comunicação na política em geral, na política criminal e no caso equatoriano ver: (SARTORI, 2008); (ZAFFARONI, 2011: p. 365-418); (PALADINES, 2008).

²⁵ Resolução n° 002-2005-TC publicada no Suplemento do Registro Oficial No. 382 de 23 de outubro de 2006.

A penalidade durante a “Revolução Cidadã”

A Revolução Cidadã (RC) começa com um discurso de ruptura com relação à LNN. Do mesmo modo que a Revolução Bolivariana da Venezuela, pretende a construção de um Socialismo do Século XXI em oposição ao neoliberalismo, mas em que a discussão não recaia apenas sobre a questão econômica do Estado, mas também sobre os valores socioculturais que devem ser renovados, pois, como destaca Atilio Borón:

[...] un socialismo renovado de cara al siglo xxi no puede limitarse a la construcción de una nueva fórmula económica, por más claramente anticapitalista que sea. El Che tenía toda la razón cuando afirmó que “el socialismo como fórmula de redistribución de bienes materiales no me interesa”. De lo que se trata es de la creación de un hombre y una mujer nuevos, de una nueva cultura y un nuevo tipo de sociedad, caracterizados por la abolición de toda forma de opresión y explotación, el primado de la solidaridad, el fin de la separación entre gobernantes y gobernados, y la reconciliación del hombre con la naturaleza. (2010: p. 111)²⁶

A RC propõe a recuperação do Estado através de uma nova institucionalidade tendente à (des)corporativizá-lo. Durante anos, as corporações petroleiras, a cooperação internacional, os partidos tradicionais, os grupos financeiros e a ingerência de outros Estados tiveram incidência na coisa pública, especialmente em nossa economia e nos meios de comunicação. É assim que a imagem de um jovem economista – *outsider* na vida política nacional, ao menos dos movimentos sociais – irrompe com um novo discurso que promete “devolver a esperança aos equatorianos”. Havia nascido a liderança de Rafael Correa Delgado que, em 2006, torna-se presidente da República.

²⁶ “[...] um socialismo renovado em pleno século XXI não pode se limitar à construção de uma nova fórmula econômica, por mais claramente anticapitalista que seja. Che tinha toda a razão quando afirmou que ‘o socialismo como fórmula de redistribuição de bens materiais não me interessa’. Trata-se da criação de um homem e de uma mulher novos, de uma nova cultura e um novo tipo de sociedade, caracterizados pela abolição de toda forma de opressão e exploração, o primado da solidariedade, o fim da separação entre governantes e governados, e a reconciliação do homem com a natureza.” (BORÓN, 2010, p. 111)

Para criar a nova institucionalidade—o Estado moderno no Equador—, convocou-se na cidade de Montecristi uma Assembleia Constituinte. Em 20 de outubro de 2008, o Equador estreou a Constituição que inaugura o Bem Viver ou *Sumak Kawsay*²⁷ como pacto social. Através deste princípio – de antiguidade ancestral para nossos povos aborígenes –, além de afirmar a pluralidade étnica, assumindo o respeito a nossas crenças e práticas em harmonia com a natureza através da adoção de critérios socioculturais, econômicos, climáticos e cósmicos, as normas e políticas públicas são reconhecidas e focalizadas a favor de grupos historicamente vulneráveis, uma vez que:

La concepción del Buen Vivir invoca a la idea de “un nosotros” cuyos principios son: la vida en comunidad, el reconocimiento de las diversidades, la garantía de los derechos universales, la igualdad, la integración y la cohesión social, la convivencia solidaria, fraterna y cooperativa y una relación armónica con la naturaleza. (LÓPEZ, 2011: p. 26)²⁸

O Bem Viver é um mandato constitucional pelo qual nenhuma pessoa deve ser excluída das políticas, planos e programas governamentais. Assim, a Constituição da República do Equador destaca como direitos do Bem Viver a água e a alimentação (Arts. 12-13); o ambiente saudável (Arts. 14-15); a comunicação e a informação (Arts. 16-20); a cultura e a ciência (Arts. 21-25); a educação (Arts. 26-29); o hábitat e a residência (Arts. 30-31); a saúde (Art. 32); e, o trabalho e previdência social (Arts. 33-34).²⁹

²⁷ Na Bolívia, o Bem Viver é definido como “Viver Bem” mediante a expressão quéchua do *Suma Qamaña*. Veja-se o artigo 8.I da Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia.

²⁸ “A concepção do Bem Viver invoca a ideia de um ‘nós’ cujos princípios são: a vida em comunidade, o reconhecimento das diversidades, a garantia dos direitos universais, a igualdade, a integração e a coesão social, a convivência solidária, fraterna e cooperativa e uma relação harmônica com a natureza”. (LÓPEZ, 2011: p. 26)

²⁹ Estes direitos articulam-se, especialmente, sobre os grupos definidos como de atenção prioritária, entre eles as pessoas privadas de liberdade, reconhecendo-se os direitos a (Art. 52): 1. Não serem submetidas a isolamento como sanção disciplinar; 2. A comunicação e visita de seus familiares e profissionais do direito; 3. Declarar diante de uma autoridade judicial sobre o tratamento que tenha recebido durante a privação de liberdade; 4. Contar com os recursos e materiais necessários para garantir integralmente sua saúde nos centros de pri-

A RC também percorre caminhos diferentes no que se refere ao crescimento econômico do país. Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em 2007 (dezembro: 6,4%), 2008 (dezembro: 0,6%), 2009 (dezembro: 3,5%) e 2010 (dezembro: 7,8%), criou-se um ambiente econômico favorável para o país, o que permitiu o desenvolvimento tanto do setor público quanto do privado, manifestando uma queda apenas no ano de 2008. Não obstante, os anos seguintes refletem uma constante desaceleração de nossa economia. Os anos de 2011 (dezembro: 5,2%), 2012 (dezembro: 4,6%), 2013 (dezembro: 3,8%) e 2014 (dezembro: 1,9%) mostram uma queda da economia equatoriana. (VISTAZO, 2015: p. 52-53).

Neste contexto, desenvolve-se a política penal da RC diante de momentos opostos em grande medida. Por um lado, o denominado momento do “Estado de garantias” desenvolvido durante os primeiros três anos de governo, isto é, entre 2007 e 2009. Esse momento caracteriza-se pelo aprofundamento do Estado constitucional de direitos e da justiça, tal como estabelece o primeiro artigo da nova constituição. Por outro lado, encontra-se o chamado momento do “Estado de polícia”, o qual se desenvolve a partir de 2010 em diante e caracteriza-se pela inflação da penalidade. Em ambos, são descritas as estruturas (garantias) e agências (polícia) que se sobressaem na política criminal, na medida em que se desenvolve uma contradição que poderia evidenciar o panorama punitivo da esquerda equatoriana no governo.

Primeiro momento: o Estado de garantias

Em uma tentativa de gerar renovação institucional a partir do zero, as eleições presidenciais de 2006 levaram Rafael Correa à Presidência da República sem nenhum deputado governista.³⁰ A particularidade dessas

vação de liberdade; 5. A atenção de suas necessidades educativas, trabalhistas, produtivas, culturais, alimentícias e recreativas; 6. Receber um tratamento preferencial e especializado no caso das mulheres grávidas e em período de amamentação, adolescentes e pessoas idosas, enfermos ou com deficiência; 7. Contar com medidas de proteção para meninas, meninos, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos que estejam sob seu cuidado e dependência.

³⁰ As eleições presidenciais de 2006 tiveram segundo turno. No primeiro turno, o empresário multimilionário Álvaro Noboa obteve o primeiro lugar com 26% dos votos. No entanto, é no segundo turno que Rafael Correa obtém a maioria, com 56,67% dos votos válidos.

eleições, em que também eram eleitas todas as cadeiras do Congresso, posicionou o Movimento Aliança País como a única lista que não teve candidatos ao parlamento. A intenção era gerar uma clivagem com relação ao *velho poder* para inaugurar um novo capítulo a partir da convocatória de uma Assembleia Constituinte em 2007 e, assim, deslegitimar os partidos políticos tradicionais.³¹

No desenvolvimento do debate constituinte, o recém-inaugurado governo da RC propôs aos integrantes da Assembleia a concessão de um indulto geral às denominadas “mulas” do narcotráfico. Desta forma, em 4 de julho de 2008 e, coincidindo com a celebração da Declaração da Independência dos Estados Unidos, a Assembleia Constituinte do Equador decidiu perdoar todas as pessoas que haviam transportado até 2.000 gramas de qualquer droga de uso ilícito, detidas como consequência da “guerra contra as drogas” plasmada na Lei 108.³² O indulto liberou 2.223 pessoas da prisão, das quais menos de 2% reincidiu. (Defensoría Pública, 2010). O benefício abarcou uma grande quantidade de mulheres privadas de liberdade, que em sua maioria estavam detidas por estes delitos³³.

Desta forma, Rafael Correa pronunciou:

Vamos a solicitar a la Asamblea Constituyente un indulto para las mulas, hombres y mujeres, y también se va a revisar la ley antidrogas, donde

³¹ Em 2006, o imaginário social em nível nacional sobre os partidos políticos era desalentador. Devido aos constantes golpes de Estado, o então Congresso Nacional entrou em um processo de deslegitimação, sobretudo pelos “cacicazgos”, que foram denunciados na campanha de Rafael Correa à presidência da República. A denúncia de um passado cheio de vícios na estrutura dos partidos políticos conecta-se com a análise elaborada por Maurice Duverger, que descreve a natureza oligárquica, em especial, dos partidos de massa, em que seus militantes apegam-se ao “velho chefe”/cacique. (2001: p. 181). Desta forma, o movimento Aliança País obteve a maioria das 130 cadeiras na nova Assembleia Constituinte, elegendo como seu presidente ao EC. Alberto Acosta, quem, segundo Rafael Correa, foi um dos mentores da Revolução Cidadã.

³² Com relação aos indultos por drogas, o Equador foi um dos pioneiros na América ao implementar, em 2008, uma alternativa política ao encarceramento, seguido do Peru, em 2009, e da Bolívia, em 2013, ao que se somou os Estados Unidos em 2014. Em cada uma dessas experiências, foram estabelecidos alguns critérios para a concessão do perdão mediante o cumprimento de condições como o tempo da pena e da privação de liberdade, o tipo e a quantidade da substância, a forma ou o grau de participação no crime, entre outros.

³³ Cerca de 65 a 79% (2008) do total da população feminina encarcerada estava detida por delitos relacionados às drogas. (EDWARDS, 2010: p. 57).

la pena no tiene relación con el crimen Esa ley [Ley 108] es de principios de los noventa, impuesta por Estados Unidos a todos los países de América Latina, y aquí como siempre nuestros legisladores, nuestros dirigentes la tomaron con entusiasmo. (*El Universo*, 22 dez. 2007).^{34,35}

Essa medida colocou em questão a política criminal nacional, ao demonstrar que grande parte do sistema penal está direcionada a investigar e condenar estratos mais débeis da criminalidade das drogas, em proveito de um claro exercício de dominação estrangeira.³⁶ Uma importante parcela com grandes suspeitas de que poderiam tratar-se, além disso, de simples consumidores, a saber: pessoas que foram apresentadas diante da justiça como narcotraficantes, mas que mais adiante foram absolvidas; em outras palavras, de prováveis *falsos positivos*. (PALADINES, 2014a: p. 106). Cabe destacar que em 2009, isto é, um ano depois do indulto, mais de 34% das pessoas privadas de liberdade no Equador estavam detidas por delitos relacionados com as drogas.

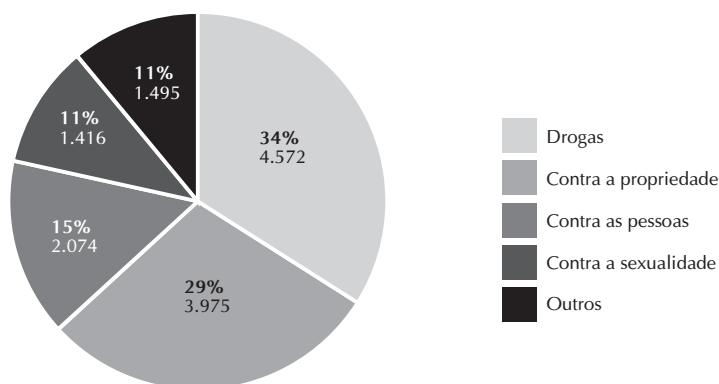
A sensibilidade política frente à dura legislação antidrogas cristalizou-se em um princípio constitucional: o de proibição da criminalização do usuário. O que em outros países e latitudes adveio por via jurisprudencial ou de política pública, no Equador estabeleceu-se mediante o artigo 364 do novo texto constitucional, que diz:

³⁴ Em 14 de abril de 2007, Rafael Correa tornou pública a detenção de seu pai por tráfico de drogas nos Estados Unidos, quando adolescente, questão que foi ocultada por sua mãe durante muitos anos sob o pretexto de que seu genitor estava trabalhando neste país. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2007/12/22/0001/8/19541214074D4DD1AC8D68AF2EB764F7.html>>. Acessado em: 12 dez. 2014.

³⁵ “Vamos solicitar à Assembleia Constituinte um indulto para as ‘mulas’, homens e mulheres, e também se revisará a lei antidrogas, em que a pena não tem relação com o crime... Essa lei (Lei 108) é de início dos anos 1990, imposta pelos Estados Unidos a todos os países da América Latina, e aqui, como sempre, nossos legisladores, nossos dirigentes, tomaram-na com entusiasmo.”

³⁶ Durante o governo de Jamil Mahuad (1998-2000), permitiu-se que os Estados Unidos estabelecessem suas operações militares contra o narcotráfico na Base Aérea de Manta, em pleno território equatoriano, mediante um convênio cuja vigência foi de dez anos. Em 2009, durante o governo de Rafael Correa, o convênio não foi renovado e exigiu-se a saída imediata da marinha estadunidense do Equador.

Gráfico 2 – Pessoas privadas de liberdade por tipos de delitos em 2009



Fonte: Defensoría Pública del Ecuador (2009)

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. *En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.* (Grifo meu).³⁷

A Constituição da República de 2008, por sua vez, estabelece uma nova articulação entre o Estado e a sociedade civil (VICIANO & MARTÍNEZ, 2010: p. 13-43)³⁸, criando instituições como a Função de Transparência e Controle Social, entidade formada por representantes da cidadania que regula e vigia os processos de concurso públicos e designação das autoridades máximas da Procuradoria Geral do Estado; da Defenso-

³⁷ “Os vícios são um problema de saúde pública. Ao Estado corresponderá desenvolver programas coordenados de informação, prevenção e controle do consumo de álcool, tabaco e substâncias entorpecentes e psicotrópicas; assim como oferecer tratamento e reabilitação para os consumidores ocasionais, habituais e problemáticos. Em nenhum caso, será permitida sua criminalização nem a vulnerabilidade de seus direitos constitucionais.”

³⁸ A nova Constituição reproduziu os padrões internacionais da legalidade e do devido processo, enfatizando neles os prazos razoáveis de detenção policial (24 horas) e judicial (6 meses e 1 ano). Pela primeira vez, cria-se o juizado de garantias penitenciárias (Art. 203) e reconhece-se a competência da justiça indígena para resolver seus conflitos (Art. 171).

ria Pública; da Controladoria Geral do Estado; da Defensoria do Povo; das Superintendências de Bancos e Seguros, Companhias, Telecomunicações, Economia Popular e Solidária, entre outros. Além disso, a nova Constituição criou emblemáticas instituições de garantias, como a Corte Constitucional, corporação que concentra a interpretação – concreta e abstrata – e o controle constitucional das normas jurídicas, decretos executivos e tratados internacionais.³⁹

Mais além, em novembro de 2007, o governo impulsiona, pela primeira vez, a criação de um Ministério de Justiça e Direitos Humanos para que assuma a condução da política penitenciária, pois os assuntos de justiça foram historicamente de competência do Ministério de Governo ou Interior, enquanto a política carcerária do denominado Conselho Nacional de Reabilitação Social era operada por uma direção nomeada pelo mesmo ente do governo. O incipiente Ministério de Justiça teve, inicialmente, as seguintes competências: administrar a execução da pena; articular as transferências e repatriações de pessoas privadas de liberdade no que se refere ao Convênio de Estrasburgo; canalizar os anteprojetos de lei do Executivo através da subsecretaria de desenvolvimento normativo; cumprir com as sentenças e obrigações do Sistema Interamericano De Direitos Humanos; e realizar a coordenação entre a função executiva e judicial.⁴⁰

Para equilibrar a desigualdade institucional não contemplada pela reforma processual penal de 2000, o governo da RC criou o Serviço de Defensoria Pública em agosto de 2007, mediante um decreto presidencial que, posteriormente, é reconhecido na nova Constituição. Assim, em 2008, seu artigo 191 cristaliza a Defensoria Pública como instituição de garantias para pessoas com recursos escassos, que não podem custear uma defesa privada, ampliando o acesso à justiça não apenas em matéria

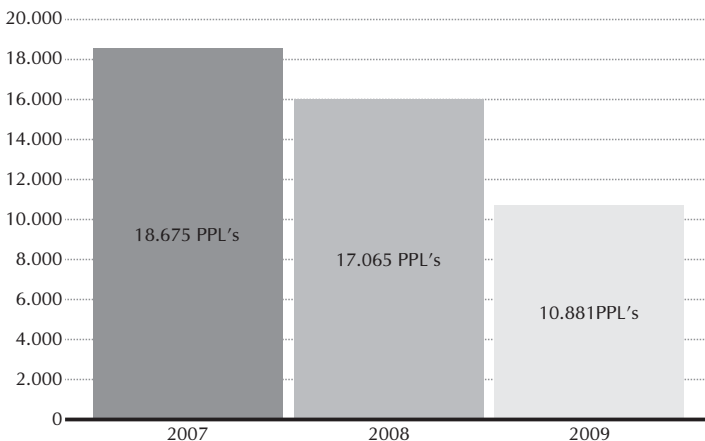
³⁹ Após a experiência política da Colômbia com relação aos Estados de exceção permanentes (GARCÍA VILLEGAS, 2001: p. 317), a nova constituição do Equador incluiu seu controle constitucional nos artigos 164, 165 e 166, o que até antes de sua vigência era de competência exclusiva do presidente da República.

⁴⁰ O Ministério de Justiça e Direitos Humanos do Equador, agora também de Cultos, desde sua criação, teve como autoridades: Gustavo Jalkh (2007-2009), Néstor Arbito (2009-2010), José Serrano (2010-2012), Johanna Pesantez (2012-2013), Lenin Lara (2013-2014) e Ledy Zúñiga (2014), quem se mantém como sua ministra até a atualidade.

penal, mas em todas as demais matérias que requeiram de seu patrocínio. De 2008 até 2014, a defensoria pública equatoriana incrementou seu pessoal para 767 defensores públicos em nível nacional. (Defensoría Pública, 2014).

Após os efeitos do perdão, a construção de instituições de garantias e as posteriores políticas e reformas legais reduziram a taxa de encarceramento. A isso se somam os efeitos que, por excesso de prazo da prisão preventiva, são concedidos a milhares de presos sem condenação, além da concessão de “benefícios penitenciários”, como a liberdade condicional e a diminuição de penas. O Estado de garantias reduziu a população penitenciária em mais de 40%, passando de uma taxa de 130 (2007) para 73 (2009) pessoas privadas de liberdade por 100 mil habitantes (ver gráfico 6). A tendência de encarceramento foi reduzida, pois, de 18.675, passamos a 10.881 presos. A recuperação do Estado e a crítica ao modelo neoliberal começaram a fazer sentido nas expressões de menor punitividade, precisamente dentro de um segmento socioeconômico populacional em que o único serviço público recebido havia sido a prisão. A taxa de encarceramento de 2009, então, mutilou os períodos posteriores à promulgação do novo código de procedimento penal e conectou-se à penalidade prévia a reforma, como tratando de esquecer da LLN.

Gráfico 3 – Redução do encarceramento entre 2007 e 2009



Fonte: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). Elaborado pelo autor.

Além disso, o momento do Estado de garantias não pretendia esquecer os crimes de lesa humanidade, especialmente aqueles cometidos no período presidencial de León Febres Cordero (1984-1988), conectando-se à linha que Samuel Huntington denominou como a *terceira onda* de democratização, isto é, na transição que recai sobre os novos governantes ao momento de julgar as violações aos Direitos Humanos de seus antecessores (HUNTINGTON, 2000: p. 193). A *Doutrina da Segurança Nacional* implementada na América Latina para combater o comunismo a partir da década de 1960 teve um renascimento alarmante no Equador, precisamente entre 1984 e 1988. Nenhum governo posterior questionou de forma contundente esse período pelas violações aos Direitos Humanos. Entretanto, no primeiro momento do governo de Rafael Correa, foi criada uma comissão para investigar estes crimes⁴¹, cujo relatório aponta um altíssimo envolvimento – quase 50% – do pessoal passivo e ativo da agência policial. Ficava patente um caminho: a reforma policial. Assim, a comissão afirmou:

Como principal conclusión de los resultados presentados queda de manifiesto que esos agentes estatales optaron por alejarse del ordenamiento jurídico e instrumentaron perversas modalidades de violencia pretendiendo aplicar la ley por sus propias manos, en el equívoco inadmisibile de que la violencia es un recurso de la justicia. En la mayor parte de los casos, lo hicieron al amparo de una política de Estado que durante el gobierno de

⁴¹ Mediante o decreto presidencial 305, Rafael Correa criou, em 3 de maio de 2007, a Comissão da Verdade com o propósito de investigar e esclarecer os atos violentos e violadores dos Direitos Humanos, realizados concretamente entre 1984 e 1988, a saber, ocorridos no período de governo do então presidente León Febres Cordero. Além disso, permitiu-se uma extensão da investigação a períodos posteriores a esse governo, entre 1989 e 2008. Essa comissão teve como integrantes: Elsie Monge Yoder (presidenta), defensora de Direitos Humanos no Equador e indicada ao Prêmio Nobel da Paz em 2004; Julio César Trujillo, destacado jurista comprometido com os grupos mais vulneráveis; Luis Alberto Luna Tobar, ex-arcebispo de Cuenca; e Pedro Restrepo, pai de dois jovens desaparecidos pela Polícia Nacional durante o governo de Febres Cordero. Entre 1984 e 2008, a Comissão da Verdade registrou 118 casos, totalizando 456 vítimas, das quais 269 foram de privação ilegal da liberdade, 365 de tortura, 86 de violência sexual, 26 de atentados contra a vida, 68 de execuções extrajudiciais e 17 desaparecimentos forçados. De todos eles, 68% concentravam-se no período de governo de Febres Cordero. (Comisión de la Verdad, 2010: p. 401).

León Febres Cordero estimuló y respaldó soluciones represivas sistemáticas a problemas de la conflictividad social; en otros, a lo largo de distintos gobiernos y con acciones esporádicas –en expresiones de la autonomía que presumieron tener respecto del ordenamiento jurídico– miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas violentaron igualmente garantías ciudadanas y la protección de los derechos humanos. (Comisión de la Verdad, 2010: p. 121)⁴²

O primeiro momento – o Estado de garantias – é finalizado com uma nova proposta de legislação penal em março de 2009.⁴³ A Assembleia Nacional promoveu uma reforma que reduziu a penalidade nos delitos contra a propriedade, assim como a prisão preventiva.⁴⁴ Traçou-se uma nova política criminal ao teor do *programa de direito penal* da Constituição de Montecristi. Assim, o roubo converteu-se em contravenção quando a quantia patrimonial era menor do que três salários mínimos; estabeleceram-se 12 medidas cautelares pessoais preferenciais à prisão preventiva para atenuar seu abuso judicial; e descriminalizou-se o delito de “transmissão de cheques sem provisão de fundos”, como um clássico tipo penal que transgredia o princípio constitucional de que *não há prisão por dívidas*. (PALADINES, 2010).

A reforma que reduziu a punitividade nos delitos contra a propriedade e o uso da prisão preventiva foi publicada no Registro Oficial 555 de 24 de março de 2009. Além disso, essa reforma trouxe consigo outras

⁴² “Como principal conclusão dos resultados apresentados, fica patente que esses agentes estatais optaram por se afastar do ordenamento jurídico e instrumentalizaram perversas modalidades de violência, pretendendo aplicar a lei com suas próprias mãos, no inadmissível equívoco de que a violência é um recurso da justiça. Na maior parte dos casos, fizeram-no sob amparo de uma política de Estado que durante o governo de León Febres Cordero estimulou e respaldou soluções repressivas sistemáticas a problemas da conflitualidade social; em outros, ao longo de distintos governos e com ações esporádicas – em expressões da autonomia que presumiram ter com relação ao ordenamento jurídico – membros da polícia e das Forças Armadas violentaram igualmente as garantias dos cidadãos e a proteção dos direitos humanos.”

⁴³ Antes de 2009, ocorreram 44 reformas ao código penal e 13 reformas ao novo código de procedimento penal de 2000.

⁴⁴ Os membros da Assembleia, integrantes da Comissão do Civil e Penal que promoveram a reforma, foram: Mauro Andino, Rosana Alvarado, Vicente Taiano, Félix Alcívar (Teresa Benavidez), Julio Logroño, Cesar Gracia y María Paula Romo, presidenta da comissão.

questões interessantes, tais como: novos princípios orgânicos e garantias processuais, como os de mínima intervenção e devido processo legal; a reconfiguração das competências dos participantes do processo; a mudança da nomenclatura do juiz ou tribunal penal para juiz ou tribunal de garantias penais, assim como de imputado para processado; a mudança da ação pública para ação privada em certos delitos, entre outros.

A reforma legal de 2009 concluiu-se com a publicação do Anteprojeto de Código Orgânico de Garantias Penais (COGP) que, além de diminuir a penalidade, realizou o grande exercício de construir uma ponte entre as leis substantivas, adjetivas e executivo-penais sob uma orientação de direito penal mínimo⁴⁵, pois se recompilaram e analisaram-se mais de 730 leis penais disseminadas no ordenamento jurídico nacional. O anteprojeto foi uma iniciativa da equipe da Subsecretaria de Desenvolvimento Normativo do Ministério de Justiça e Direitos Humanos, baseados no mandamento prescrito na Disposição Transitória Primeira da nova Constituição, cujo número 10 exigia a elaboração de uma nova lei penal no prazo máximo de um ano a partir da vigência da Constituição, isto é, a partir de 20 de outubro de 2008. Essa proposta foi legitimando-se em espaços acadêmicos, sociais e políticos, como um exercício do governo em renovar a ortodoxa penalidade a partir do paradigma garantista.

Segundo momento: o Estado de polícia

O segundo momento está marcado pelos acontecimentos que se originaram da tentativa de golpe de Estado de 30 de setembro de 2010, cujo cenário – segundo discursos oficiais – iniciou-se a partir de um motim geral da polícia e o sequestro, mais adiante, do presidente da República em um hospital da mesma instituição para um possível homicídio. Não ficou claro quem foram os mentores do delito, apesar de que ainda são mantidas dezenas de processos penais em tramitação.⁴⁶ Assim, se antes

⁴⁵ A proposta do anteprojeto devolveu, por exemplo, o limite republicano da pena por homicídio de 25 para 16 anos. Veja-se o artigo 81 do Anteprojeto de Código Orgânico de Garantias Penais. A apresentação do anteprojeto esteve a cargo de Eugenio Raúl Zaffaroni.

⁴⁶ A atual Procuradoria Geral do Estado é enfática ao destacar que os resultados encontrados em datas posteriores a 30 de setembro de 2010 foram absolutamente inapropriados, devido

eram as Forças Armadas que destituíam os governos democráticos, 31 anos depois de se haver restituído o Estado de direito, a Polícia Nacional gerou uma conjuntura com efeitos similares.⁴⁷

Meses antes da tentativa do golpe de 30 de setembro de 2010, os meios de comunicação e os políticos da oposição iniciaram uma ampla campanha contra a reforma legislativa de 2009. Acusaram o governo de incentivar a delinquência e de promover a impunidade, mensagem que esteve acompanhada de crônicas que exacerbaram os roubos e homicídios.⁴⁸ Críticas à redução da penalidade nos delitos contra a propriedade e às alternativas à prisão preventiva tiveram eco em algumas autoridades ligadas ao governo, que questionaram a reforma, apontada como imatura, tal como afirmou o então procurador-geral do Estado, Washington Pesantez⁴⁹, quem, na conjuntura, ainda dizia ser próximo ao presidente.

Enquanto isso acontecia no governo, os cidadãos – sobretudo a classe média – encontravam-se em meio a um discurso de mais castigo, pregado pela imprensa, o que começou a produzir certa significação social. (GARLAND, 2006: p. 292). Isso pode ter se constituído em um forte respaldo à contrarreforma cristalizada em 2010. Além de

à subordinação da Procuradoria à Polícia, isto é, uma evidente falta de imparcialidade dos agentes policiais, o que se denominou como “colonização dos investigadores”. (Fiscalía General, 2015: p. 140).

⁴⁷ O governo de Rafael Correa empreendeu um processo de descentralização de competências em nível nacional, cujo símbolo normativo é o denominado Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD). Além da relação Estado-governos seccionais, a polícia deixou de possuir legalmente a competência em matéria de trânsito, cuja arrecadação por multas estava no debate público. Não obstante, a polícia equatoriana caracterizou-se por ser “elefantiásica”, isto é, concentrava muitas funções. A saber, a polícia manteve funções de polícia comunitária (UPC); polícia nacional de trânsito (PNT); polícia antinarcóticos (DNA); polícia judicial (PJ); polícia para crianças e adolescentes (DINAPEN); além dos grupos de elite como GIR, GEMA, ULCO, GOE e CMO.

⁴⁸ Sobre as notas da imprensa, veja-se, por exemplo, o jornal diário *El Comercio*, Redação Judicial, “La mayoría de los casos de robo terminan en la impunidad”, capa da edição de 21 de abril de 2009.

⁴⁹ Ver jornal diário *La Hora*, “Fiscal pide ‘reformas a las últimas reformas’”, 07/04/09. Disponível em: <<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/860720/-1/home/goRegional/Quito#.Vb82jP2HfIU>>. Acessado em: 24 set. 2013.

ter aumentado, intui-se que a classe média começava a compartilhar o pânico moral da classe alta, pois foi possível observar na reforma de 2009: i) uma ameaça ao projeto político da RC porque distorcia os benefícios da redistribuição da riqueza premiando os criminosos; ii) começa a compartilhar o egoísmo das classes altas ao invés de valores como compaixão e humanismo ante o esfacelamento da propriedade privada; e iii) sente que a vitimização é mais propensa em sua classe do que antes. (GARLAND, 2007: p. 231-232).

Estimulada pelo Executivo, a Assembleia Nacional retratou-se da reforma de 2009 ao completar um ano de sua vigência. Depois de sua publicação no Registro Oficial 160 de 29 de março de 2010, a contrarreforma propôs: I) uma modificação para não considerar o roubo como contravenção, independente da quantia; II) estabelecer um registro de detenções para pessoas processadas e contar com ele para a finalidade de não esquivar-se da petição de prisão preventiva da promotoria; e III) aumentar a pena por homicídio se cometido contra membros do exército e da polícia.

O desprestígio da reforma de 2009 estendeu o conflito à nova constituição. Foi o presidente da República quem sustentou que os constituintes de Montecristi haviam exagerado com tantas normas garantistas, reprimindo, por fim, seu “hipergarantismo”.⁵⁰ O aperfeiçoamento dessa crítica levou Rafael Correa a convocar uma Consulta Popular para reconsiderar algumas garantias, entre as quais o princípio que estabelece a prisão preventiva como *ultima ratio*. Por sua vez, o discurso não consistiu no abuso da prisão preventiva, mas no “abuso” das medidas alternativas, pelo qual, para o governo, era necessário reformar a função judicial. É neste contexto de 2011 que, depois de ocupar a pasta da Justiça, chega ao Ministério do Interior José Serrano Salgado, o homem que, dentro do governo, vai representar a “mano dura” contra a insegurança e o crime.⁵¹

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/gobierno-reflexiona-reforma-constitucional-por-hipergarantismo.html>>. Acessado em: 28 set. 2012.

⁵¹ José Serrano Salgado é um advogado proveniente da cidade de Cuenca. Durante sua juventude, militou no Partido Socialista e integrou coletivos em defesa dos Direitos Humanos. Antes de chegar à frente do Ministério do Interior, e durante o próprio governo de Rafael

Em 7 de maio de 2011, realizou-se a Consulta Popular que, entre outras emendas constitucionais, habilitou a conformação de um governo judicial de transição (CJT) de 18 meses, sob o lema presidencial de que era necessário “colocar as mãos nas cortes”.⁵² Esse governo foi composto por três membros indicados pela função legislativa, de transparência e executiva que o presidiu. Sua competência foi reorganizar o aparato judicial, tanto no que tange à infraestrutura como de maneira burocrática. Entre as tarefas que mais se destacaram, encontra-se a promoção de uma maior celeridade na justiça penal através de, pelo menos, duas políticas centrais: a) a eliminação das “audiências falidas”; e b) a criação das Unidades de Flagrante para evitar a impunidade do crime.

Da mesma forma que as Unidades Permanentes de Justiça da Colômbia (UPJ)⁵³, a partir de 29 de outubro de 2012 implementou-se no Equador um novo modelo de gestão processual para a administração da detenção nos flagrantes delitos. As principais características das denominadas “Unidades Interinstitucionais de Flagrantes Delitos” ou Unidades de Flagrante são: I) a reconfiguração do papel das instituições

Correa, foi subsecretário no Ministério de Recursos Naturais Não Renováveis, secretário de Transparência (anticorrupção) e ministro da Justiça. Em todas as pastas mencionadas, Ledy Zúñiga – atual ministra da Justiça – foi uma de suas colaboradoras mais próximas. Sob o comando de José Serrano, o Ministério do Interior desenvolveu em 2011, junto com a Polícia Nacional, um plano de recompensas para localizar pessoas procuradas pela justiça. A Campanha dos “Mais Buscados” consiste em pagar incentivos econômicos a qualquer cidadão que ofereça informações – *delação premiada* – para sua detenção por parte das agências policiais, ainda quando estas não tenham sentença condenatória contra si. Esta campanha caracteriza-se também por publicar a imagem das pessoas procuradas junto com alcunhas ou apelidos com que são estigmatizados pela polícia, chegando, inclusive, a serem classificadas sob a categoria “raça”. Disponível em: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/tag/los-mas-buscados/>>. Acessado em: 4 maio 2013.

⁵² Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html>>. Acessado em: 17 dez. 2011. A reforma e política judicial vai ser questionada em sua independência em um polêmico estudo realizado por Luis Pásara, intitulado *Independencia judicial en la reforma de la justicia equatoriana*, (2014).

⁵³ Nas UPJ's da Colômbia é a polícia que se posiciona dentro do serviço de justiça, pois seu orçamento e planejamento dependem do Executivo. Desta forma, perde-se o objeto da administração da justiça penal (esclarecer a verdade para jamais condenar um inocente) para agora sobrepor como finalidade a segurança pública.

encarregadas da gestão da detenção a partir de uma comunicação preponderante entre a agência policial e as demais agências de justiça⁵⁴; e II) os novos protocolos – “modelos de gestão” – para o litígio mediante uma nova cultura judicial inclinada a utilizar os procedimentos especiais. (PALADINES, 2013: p. 138). Desta forma, o CJT sustentou:

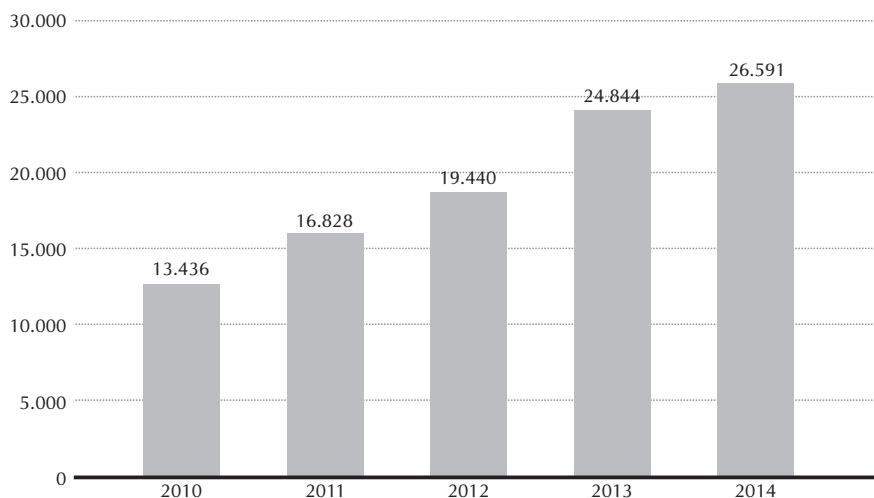
El objetivo final de este proyecto [Unidades Interinstitucionales de Flagrancia] es multiplicar el número de casos que llegan a juicio y responder al clamor ciudadano de disminuir la impunidad y contribuir a la mejora de la seguridad. (Consejo de la Judicatura, 2013: p. 185)⁵⁵

O rápido aumento da taxa de encarceramento, que vinha crescendo dois anos antes, firma-se ainda mais com a criação das unidades de flagrante e com a “mano dura” do Ministério do Interior no combate ao crime, dando como certo o caráter eficiente da polícia. Em menos de quatro anos, a taxa por 100 mil habitantes incrementou-se de 73 (2010) para 165 (2014), ou seja, mais de 120%. Entre 2010 e 2014, houve 13.155 pessoas privadas de liberdade a mais. Sua tendência é maior que a suscitada com o auge da LNN entre 2000 e 2006. Um recorde histórico, pois nunca na vida republicana do Equador registraram-se tantos presos.

⁵⁴ Parte da coordenação das agências policiais com os juízes dentro das unidades de flagrante depende das novas tecnologias da informação e comunicação implementadas para a luta contra o crime. Ao final de 2011, criou-se o Serviço Integrado de Segurança ECU-911 sob o conceito de “segurança integral”, pois aí coincidiam o operativo da Polícia Nacional, as Forças Armadas, os Corpos de Bombeiros de todo o país, a Comissão Nacional de Trânsito, o Ministério de Saúde Pública, o Instituto Equatoriano de Previdência Social, a Secretaria Nacional de Gestão de Riscos, a Cruz Vermelha Equatoriana e outros organismos locais encarregados de atender a emergências da população. Contudo, trata-se de um custoso sistema nacional de vídeo vigilância que poderia levar à redução do sentimento de insegurança mais do que da criminalidade real. (KESSLER, 2011: p. 61-62). Esta custosa política ocupa a maior parte de seu tempo em atender questões como serviços municipais e gestão de riscos (100%), assim como incidentes de bombeiros (75%) e denúncias vinculadas ao trabalho policial (66,89%). (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2013).

⁵⁵ “O objetivo final deste projeto [Unidades Interinstitucionais de Flagrante] é multiplicar o número de casos que chegam a juízo e responder ao clamor popular de diminuir a impiedade e contribuir para a melhoria da segurança.”

Gráfico 4 – Aumento do encarceramento entre 2010 e 2014



Fonte: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (até agosto de 2014)
Elaborado pelo autor.

O aumento do encarceramento também coincide com a redução da taxa de homicídios do país. Segundo os Ministérios do Interior e da Segurança, a redução chegou a níveis razoáveis, passando de 18,88 (2008), 18,74 (2009), 17,57 (2010), 15,36 (2011), 12,40 (2012) e 10,87 (2013) para chegar a 8,30 (2014) por 100 mil habitantes. (Ministerio Coordinador de Seguridad – Estadísticas CEASI, 2014).⁵⁶ Essa redução não pretende justificar o aumento das prisões, posto que a maioria das pessoas privadas de liberdade não está detida por homicídios dolosos; entretanto, na arrogância do ministro do Interior, José Serrano, atribuiu-se a redução dos homicídios ao trabalho da polícia, sobretudo em matéria de antinarcóticos.⁵⁷ Assim, mencionou que: “A

⁵⁶ Não foi possível constatar em fontes oficiais a metodologia empregada para o cálculo da taxa de homicídios. Portanto, é desconhecido se a construção desta informação advém de protocolos de autópsia, atestados de óbito, sentenças condenatórias transitadas em julgado, notícias de imprensa, boletins de ocorrência ou simples inquéritos policiais.

⁵⁷ Outra das variáveis a ser analisada na suposta redução da taxa de homicídios no Equador poderia ser a construção do modelo de sociedade inclusiva a partir, basicamente, da política econômica.

nível internacional se sigue la regla general que entre más capturas de droga más crímenes, aquí en el Ecuador estamos rompiendo esa regla en donde a partir de mayor capturas de droga, menos asesinatos”. (Ministerio del Interior, 24/02/15).^{58,59}

Não obstante, o momento do Estado de polícia também se caracteriza pela modernização das prisões, o que garante a censura moral dos presos. Em uma desafiadora e custosa política “que se presume, não implica um recorte nos orçamentos da saúde e educação –, a pasta da justiça empreendeu no crescimento do setor penitenciário ao melhor estilo das administrações republicanas dos Estados Unidos (WACQUANT, 2010: p. 99-100), mediante a construção de três grandes centros regionais de detenção com um custo de 370 milhões de dólares: Guayaquil (Guayas), Latacunga (Cotopaxi) e Turi (Azuay).⁶⁰ Com isso, possivelmente busca-se afastar a superlotação ao se aumentarem os espaços para detenção, pois possuem capacidade para alojar cerca de 40 mil pessoas privadas de liberdade.⁶¹

Nas novas infraestruturas carcerárias, podem ser ouvidas muitas histórias. O certo é que a todas as pessoas presas *no les é autorizado o uso de roupas comuns* (WACQUANT, 2013: p. 259-260), provendo-as, além do mais, através de um economato para evitar a utilização de dinheiro e o acesso ilícito a mercadorias, segundo o estabelecido pelas autoridades da política carcerária. Neste sentido, a pasta da justiça re-

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/36167/>>. Acessado em: 18 mar. 2015.

⁵⁹ “Em nível internacional, segue-se a regra geral de que quanto mais apreensão de drogas, mais crimes, aqui no Equador estamos rompendo com essa regra, em que, a partir da maior captura de drogas, menos assassinatos.”

⁶⁰ Disponível em: <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&tid=2818752955&umt=ecuador_inaugurara_nuevas_carceles_en_2014>. Acessado em: 19 jan. 2014. Além disso, mediante as resoluções 18 e 32 de 2014, o governo judicial (Conselho da Magistratura) delegou as competências correspondentes aos juízes de garantias penitenciárias a qualquer juiz de garantias penais. Isto é, o juiz de garantias penitenciárias materialmente não existe mais, apesar de ser um imperativo da constituição. (PALADINES, 2015b: p. 197-214)

⁶¹ Em sua prestação de contas, a atual ministra da Justiça, Ledy Zúñiga, apontou que a superlotação foi reduzida para 0,24% nos últimos quatro anos graças à construção das novas penitenciárias. Disponível em: <<http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/el-hacinamiento-carcelario-se-redujo-a-024-en-4-anos.html>>. Acessado em: 26 mar. 2015.

gulamentou a vida nas prisões equatorianas mediante a promulgação, em maio de 2013, do Modelo de Gestão Penitenciária do Equador. Este instrumento caracteriza-se por apresentar lógicas de “economia” e “moral” através da vigilância carcerária, estabelecendo normas que poderiam afastar-se do viés constitucional e legal através de critérios demasiadamente invasivos, tal como se infere no caso da regulação da visita íntima do artigo 14, que determina:

Para las visitas íntimas, el Área de Trabajo Social realizará una entrevista previa con la persona privada de libertad y su pareja para continuar con el procedimiento establecido en el protocolo de visitas.⁶²

Da mesma forma, de acordo com o modelo de gestão que rege as novas penitenciárias do país, trata-se de regular um nível de segurança e privação de liberdade não previsto no artigo 694 do Código Orgânico Integral Penal (COIP), isto é, o denominado nível de “segurança máxima especial”, não contemplado na lei. Consequentemente, as pessoas privadas de liberdade reclusas nos módulos de “segurança máxima especial” possuem mais restrições em comparação aos dos níveis de segurança máxima, média e mínima. Assim, por exemplo, destaca-se:

Tabela 2 – Horário de atividades de segunda a sexta-feira em Segurança Máxima Especial

HORA	ATIVIDADE
06:00	Acendem-se as luzes. Exercício de alongamento corporal no dormitório.
06:30	Asseio pessoal e limpeza do dormitório.
07:00	Passa-se uma lista no dormitório. Em caso de ausência, será realizado o procedimento estabelecido.
08:00	É servido o café da manhã no dormitório. A pessoa privada de liberdade entregará a louça e/ou utensílios.
09:00	Início das atividades planificadas pela equipe de Tratamento e Educação. Apenas sairão do dormitório as pessoas que tenham uma atividade de tratamento específica, pelo tempo que esta dure. Concluída a atividade, retornarão ao dormitório.

⁶² “Para as visitas íntimas, a Área de Trabalho Social realizará uma entrevista prévia com a pessoa privada de liberdade e seu companheiro(a) para seguir com o procedimento estabelecido no protocolo de visitas”.

HORA	ATIVIDADE
12:00	É servido o almoço no dormitório. A pessoa privada de liberdade entregará a louça e/ou utensílios.
14:00	Início das atividades planejadas pela equipe de Tratamento e Educação. Apenas sairão do dormitório as pessoas que tenham uma atividade de tratamento específica, pelo tempo que esta dure. Concluída a atividade, retornarão ao dormitório.
17:00	Fechamento do dormitório para o asseio pessoal.
18:00	É servido o lanche no dormitório. A pessoa privada de liberdade entregará a louça e/ou utensílios.
18:30	Passa-se uma lista no dormitório. Em caso de ausência será realizado o procedimento estabelecido.
19:00	Exercícios de alongamento corporal e asseio pessoal.
21:00	Apagam-se as luzes.

Fonte: Acápite 4.2.5 del Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador
Elaboração: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013)

Finalmente, o símbolo normativo da penalidade no contexto do Estado de polícia é o Código Orgânico Integral Penal (COIP)⁶³, o qual retoma o anteprojeto elaborado em 2009, amplificando agora a punitividade. Reúne 270 delitos e mais de 100 contravenções de trânsito discutidos em um clima de endurecimento penal. Além de legitimar os métodos de investigações ocultas, seu artigo 640 estabelece o denominado procedimento direto para antecipar em dez dias o julgamento e a possível condenação de pessoas que cometam delitos em flagrante castigados com até cinco anos de prisão. O COIP entrou em vigor em 10 de agosto de 2014 – data em que também é celebrado o Primeiro Grito da Independência no Equador – e é o símbolo da penalidade da RC, pois promete “mano dura” contra os delinquentes ao aumentar o máximo da pena privativa de liberdade para 40 anos.

Entretanto, apresenta-se uma contradição.⁶⁴ O capítulo em que foi percebida uma das poucas reduções da penalidade – mas com efeitos

⁶³ O COIP foi publicado no Suplemento do Registro Oficial No. 180 de 10 de fevereiro de 2014 e entrou em pleno vigor em 10 de agosto do mesmo ano.

⁶⁴ Desde o início da reforma no COIP, que reduziu as penas em matéria de drogas, o Estado manteve opiniões divididas. O órgão encarregado da política de drogas (CONSEP), o Ministério da Saúde e a Defensoria Pública estiveram na vanguarda da reforma; entretanto,

Gráfico 5 – Comparação das penas entre a velha e a nova lei penal

CÓDIGO PENAL	CÓDIGO ORGÂNICO INTEGRALPENAL
ROUBO: 1-5 ANOS DE PRISÃO Art. 551	ROUBO: 1-5 ANOS DE PRISÃO Art. 551
EMBUSTE: 1-5 ANOS DE PRISÃO Art. 560	EMBUSTE: 5-7 ANOS DE PRIVAÇÃO DA LIBERDADE Art. 187
ABUSO SEXUAL: 6 MESES A 2 ANOS DE PRISÃO Art. 551A	ABUSO SEXUAL: 1 A 3 ANOS DE PRIVAÇÃO DA LIBERDADE Art. 551
ASSASSINATO: (por prelo ou recompensa) 16 A 25 ANOS DE RECLUSÃO Art. 450	ASSASSINATO: 22 A 26 ANOS DE PRIVAÇÃO DA LIBERDADE Art. 143

Fonte: Código Orgânico Integral Penal (2014)
 Elaborado pelo autor.

simbólicos na política internacional e doméstica – foi desmantelado. O *Coip* havia diminuído significativamente as penas nos delitos relacionados com as drogas, estabelecendo em seu artigo 220 quatro escalas que

os Ministérios da Educação, Defesa, Justiça, Interior, a Polícia Nacional, o Conselho da Magistratura e a Corte Nacional de Justiça mantiveram sua inconformidade com a assunção de uma política de redução de danos na penalidade das drogas. Aqui se destaca o atraso na liberação das pessoas a quem deveria ser aplicado o princípio da norma mais favorável ou da lei posterior mais benéfica de forma imediata. (PALADINES, 2014b: p. 7-12).

romperam com a rígida penalidade da Lei 108, cujo limite histórico de castigo foi de 12 para 16 anos. Assim, estabeleceram-se as novas penas de: I) dois a seis meses para o tráfico de mínima proporção; II) um a três anos para o tráfico de média proporção; III) cinco a sete anos para o tráfico de alta proporção; e IV) dez a 13 anos para o tráfico em grande proporção. Cada escala tem um umbral que distingue o gênero da droga de uso ilícito e seu peso em gramas, evitando que a justiça penal aplique castigos desproporcionais sem diferenciar os níveis de tráfico de seus partícipes. Esta reforma permitiu que 2.148 pessoas condenadas por delitos relacionados às drogas recuperassem sua liberdade a partir da aplicação do princípio da norma mais favorável ou da lei posterior mais benéfica. (Defensoría Pública, 2015b).⁶⁵

Um ano depois da entrada em vigor do COIP, o presidente Rafael Correa rompeu com a coerência gerada a partir dos seis grandes passos que posicionaram a política de drogas do Equador como contra-hegemônica: o indulto concedido às “mulas do narcotráfico”; a proibição de criminalizar os usuários de drogas a partir do artigo 364 da nova constituição; a não renovação do Posto de Operações dos EUA em Manta; a renúncia aos privilégios tributários (ATPDEA) nos EUA para manter a “guerra contra as drogas” no Equador; a construção de limites (tabelas) para não criminalizar o consumo de forma fática; e a redução das penas para os pequenos traficantes no COIP. Entretanto, a mensagem do presidente foi a seguinte:

¿Queremos acabar con la droga entre los jóvenes? Habrá que meter preso a los microtraficantes... He exigido que haya sanciones más fuertes para los microtraficantes... He pedido que la tabla (de penas) sea mucha más

⁶⁵ Das 2.148 pessoas liberadas houve: I) 720 homens e 240 mulheres por tráfico de mínima proporção; II) 758 homens e 230 mulheres por tráfico de média proporção; e III) 20 homens e 6 mulheres por tráfico de grande proporção. (Defensoría Pública, 2015b). A seletividade penal não só é desvelada nos casos que corresponderiam a “microtráfico”, mas também com relação às mulheres. A reforma que reduziu as penas dos delitos relacionados com as drogas no Equador foi divulgada em algumas publicações internacionais. Uma delas é o relatório “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas” da Organização dos Estados Americanos. (OEA, 2015: p. 37-38).

estricta para el caso de la ‘H’, que está destrozando a nuestros jóvenes, y la dosis mínima sea cero. Y más allá de esa dosis, se vaya (el infractor) más de un año de cárcel y haya prisión preventiva, para que esa gente no vuelva a las calles a envenenar a nuestros jóvenes... Vamos a rectificar totalmente esta malhadada, equivocada tabla (de tráfico), para tener “tolerancia cero” con la heroína. (*El Comercio*, 05/09/15)^{66,67}

A contrarreforma desfez o caminho traçado pelo governo para responder com medidas mais proporcionais ao paradigma proibicionista em matéria de drogas. A estratégia, novamente, é “darle duro a los débiles y débil a los duros”⁶⁸ (PALADINES, 2015); (SAMPER, 2015) e, com isso, restabelecer a suposta ordem perdida nas *patologias urbanas* que insistem em apontar o varejo do tráfico e ao consumo de drogas como o principal problema social. (WACQUANT, 2013: p. 228). O incremento da punitividade em matéria de drogas representa a sensibilização da política com relação às dezenas de famílias que padecem com a dependência tóxica de seus filhos, ainda que não tenha existido uma evidência sólida que relacionasse os problemas da dependência de heroína à reforma que reduziu as penas. (PALADINES, 2015: p. 5-8).

⁶⁶ O pedido presidencial para aumentar as penas foi emitido no “Enlace Ciudadano” 440, realizado em um sábado, 5 de setembro de 2015. Entretanto, foi precedido de constantes propagandas sobre o consumo de heroína e a insistência da Polícia Nacional e do Ministério do Interior com relação à inconveniência da redução das penas. Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-anuncia-tolerancia-cero-tenencia.html>>. Acessado em: 5 set. 2015.

⁶⁷ “Queremos acabar com a droga entre os jovens? Haverá que manter presos os microtraficantes... Exigi que haja sanções mais fortes para os microtraficantes... Pedi que a tabela (de penas) seja muito mais estrita para o caso da ‘H’, que está destroçando nossos jovens, e que a dose mínima seja zero. E, para além desta dose, que o infrator vá para a prisão por mais de um ano e haja prisão preventiva, para que essa gente não volte às ruas para envenenar nossos jovens... Vamos retificar totalmente esta infeliz, equivocada tabela (de tráfico), para ter ‘tolerância zero’ com a heroína”.

⁶⁸ “pegar pesado com os fracos e fraco com os fortes”.

Conclusão: “Milagres não existem”

À Revolução Cidadã é atribuída à transformação do Estado através de estratégias econômicas e políticas. Longe de possuir um método claro, o Socialismo do Século XXI também poderia ser lido como um discurso modernizador, cuja intenção é liberar o país das novas formas de colonialismo, entre as quais se destaca o mercado. Não se trata de modificar o modo de produção, mas de fazer do capitalismo um sistema mais inclusivo. Neste aspecto, o Equador não apresenta as condições econômicas e políticas que Wacquant – entre outros – exigem para gerar um modelo punitivo a partir do desmantelamento do Estado em razão do neoliberalismo. Precisamente, esta foi a principal mutação sobre a qual se constitui a nova política e a sociedade equatoriana.

Se bem que as condições de nossa economia apresentem alternativas ao neoliberalismo, fica demonstrado que na política criminal existe uma marcha punitiva. A política econômica do Equador avança ao colocar em questão algumas das mais fortes características do colonialismo de mercado, enquanto a política criminal se mantém no conservadorismo da LNN. Neste cenário, a evolução da penalidade tem dois momentos contraditórios. Durante o primeiro momento da RC, a punitividade é substancialmente reduzida devido à construção de um espaço político em que prevaleceram as instituições de garantias. No segundo momento, tal projeto é desmantelado, gerando um *efeito bumerangue* dentro do governo.

Apresentam-se duas direções opostas no comportamento da penalidade na RC. A variação anual da taxa de encarceramento por 100 mil habitantes deixa claro o período de clivagem político criminal transcorrido depois de 2009. De forma alarmante, revela-se que a curva de crescimento da punitividade inclina-se de forma significativa a partir de 2010 (ver gráfico 6). Isto quer dizer que, ainda que tenha havido picos de punitividade antes de 2009, apenas a partir de 2010 é que a curva toma uma tendência definitiva. Que eventos ou cenários puderam, então, gerar esta clivagem? Definitivamente, a resposta alude ao maior incidente que colocou em risco a estabilidade democrática do Estado: o 30 de setembro de 2010.

O 30 de setembro de 2010 é a data em que se começa a produzir um direcionamento punitivo e pelo qual se perde o horizonte da esquerda equatoriana no governo.⁶⁹ Esta interpretação tem muitíssimas interrogações, que tratam de explicar sua principal motivação, tais como: A “mano dura” é uma estratégia deliberada da RC ou é uma resposta sem objetivos claros diante de uma crise de insegurança?; Os analistas econômicos não se preocuparam em construir uma agenda para a penalidade e deixaram-na cair a seu livre-arbítrio?; A modernização do Estado amplificou na prisão sua função originária ou tardia?; É rentável manter uma política de “mano dura” para as eleições seguintes (votos)?; A repressão estatal é independente do modelo econômico, consequentemente, a penalidade não tem controle?; O incremento da punitividade é um castigo moral aos cidadãos que não assumiram os valores da RC?; Está corporativizada a punitividade por parte das agências que resistem à mudança?; Na realidade, nunca saímos do neoliberalismo ou retornamos a ele mediante o sentido punitivo? Na ânsia de promover debates posteriores e a título de conclusão, tratarei, então, de responder a cada uma dessas questões a partir do que foi descrito no presente trabalho:

1. Desde o momento em que a qualidade da democracia é medida pela capacidade dos Estados de oferecerem segurança pública, a política responde à necessidade do sentimento de segurança. A adoção de métodos mais repressivos caracteriza-se como a melhor opção. Consequentemente, é deliberada qualquer ação que encontre no incremento da taxa de encarceramento a subjetiva segurança pública de seus habitantes. Daí que qualquer informação sobre o aumento da criminalidade significa uma ameaça para a estabilidade do governo, dando espaço para políticas ou planos de “mano dura”, por serem mais populares, tanto para os ricos como para os pobres. Esta é uma armadilha na qual não se pode cair.

⁶⁹ Possivelmente, as lições de 30 de setembro de 2010 ainda não foram assimiladas pelo governo, tal como destaca Jaime Galarza Zavala em sua coluna intitulada “30-S: lecciones para todos”. Aqui são destacadas as debilidades dos aparatos de inteligência, da organização popular e dos intelectuais da RC. Disponível em: <<http://www.telegrafo.com.ec/opinion/columnistas/item/30-s-lecciones-para-todos.html>>. Acessado em: 1 out. 2015.

2. O governo de Rafael Correa caracteriza-se por possuir uma equipe de economistas eficiente para o manejo do Estado. Também é notório que aqueles que encabeçam a política criminal não precisamente advêm desse grupo. Isto não permitiu uma profunda conexão ideológica sobre o papel das instituições do castigo na RC, deixando entrever que tanto na reforma judicial como na reforma do programa de segurança pública não há um sólido e coerente discurso antineoliberal. Com isto, talvez sejam desveladas as debilidades das teorias econômicas no âmbito do castigo, ao não haver uma conexão entre o programa econômico e a política criminal, reveladas ainda mais pela falta de critérios sobre este grupo em particular.
3. A RC teve como programa a recuperação do Estado. Sua modernização foi ampliada às instituições penais mediante custosas infraestruturas, tanto para juizados como para as novas unidades de flagrante. Entretanto, em matéria de infraestrutura e modernização penitenciária, dois governos posicionaram-se ao longo de nossa história. O primeiro deles, do ultraconservador Gabriel García Moreno (1859-1875); e o segundo, do presidente Rafael Correa Delgado (2007 até a atualidade). Com isso, ao invés de repensar a necessidade de criação de mais prisões, potencializou-se sua construção a níveis nunca antes vistos, como parte do barroco no momento de fazer política (ECHEVERRÍA, 1998: p. 48), a saber, através do *ethos* da crença de que castigar “segue sendo bom”. A manutenção e a repotencialização da infraestrutura carcerária responderiam a uma patologia medieval da política para isolar os “maus” dos “bons”, tal como foram ou seguem sendo os manicômios ou as casas de leprosos. Assim, depois da visita do papa Francisco ao Equador, o pedido de um indulto geral às pessoas privadas de liberdade não foi acolhido pelo governo⁷⁰, apesar

⁷⁰ O pedido ao presidente Rafael Correa para uma *comutação papal da pena* foi realizado pela Defensoria Pública do Equador em 2 de julho de 2015, na ocasião da visita do papa Francisco ao país entre os dias 5 e 8 de julho. A solicitação propunha a redução de um ano da pena de todas as pessoas privadas de liberdade que foram condenadas até 31 de dezembro de 2015. (Defensoría Pública, 2015a).

de que, em suas posteriores visitas a Bolívia e Cuba, seu pedido foi concedido pelos mandatários de tais países.

4. O governo de Rafael Correa também se caracteriza por medir algumas de suas decisões através de pesquisas de opinião. Seu *marketing político* gerou legitimidade e rentabilidade eleitoral para seu governo. Entretanto, ao medir toda a política através de pesquisas de opinião pode hipotecar qualquer ideia de mudança. É possível que o momento de incremento da punitividade que atravessa o Equador encontre respaldo na cultura do castigo de seus habitantes, os quais, ao final, são os que premiam ou castigam com seus votos o sentimento de (in) segurança, isto é, acredita-se que qualquer decisão de “mano dura” vai ser respaldada no âmbito eleitoral. Certo é que não existe uma identidade entre punitivismo, sociedade segura revelada nas pesquisas e na adesão do eleitorado. As últimas eleições seccionais de fevereiro de 2014 demonstraram que – tendo o governo um grande aparato penal para oferecer segurança pública e depois de haver reduzido a taxa de homicídios – de igual forma poderia perder, tal como aconteceu com a derrota eleitoral em uma grande quantidade de distritos, entre os quais se destaca a capital da República e a maior cidade do país, Guayaquil.
5. A penalidade não é um fenômeno que se explica apenas a partir de variáveis econômicas. Apesar de a RC expressar-se mediante contundentes programas que reduziram os níveis de desigualdade e de pobreza, o fato de que existam “menos pobres” não gera padrões de descarcerização. Pelo contrário, com um programa socioeconômico interessante de redução da pobreza e da desigualdade, a RC também gerou o aumento da taxa de encarceramento a níveis nunca antes vistos. Daí poderia alçar-se em sua defesa o discurso do eficiente papel que estão cumprindo as instituições penais, evitando como nunca a *impunidade*. Entretanto, o incremento de pessoas privadas de liberdade não necessariamente é explicado a partir desta lógica, mas na possível disfunção das instituições penais em não frear, mas aumentar o aprisionamento seletivo. Isto poderia ser advertido mediante a simples metáfora de que não é melhor o hospital que tem e cura mais pacientes, mas aquele que previne mais enfermidades.

6. Um dos dilemas latentes do presente trabalho – e que, por ora, não permite explicar uma afirmação – é saber se as melhores condições de vida dos equatorianos provocaram um clima de *tolerância zero* ao crime. Sozinha, a expressão “crime” relaciona-se aos imaginários sociais que diariamente também se projetam através dos meios de comunicação, entre os quais se destacam os delitos contra a propriedade. Nesse sentido, ao aumentar a classe média, a média dos habitantes apresenta um maior poder aquisitivo que, além disso, aumentaram a clientela das concessionárias de veículos, operadoras de turismo e cartões de crédito. Daí que a ideia do Bem Viver, longe de professar uma noção de solidariedade que comunga com o socialismo, apresenta-se também como uma forma de defender a todo custo a propriedade privada para castigar aqueles que pretendam ameaçá-la, ao melhor estilo do capitalismo selvagem. Esta não seria nada mais que a ambivalência cultural de nossa economia contemporânea.
7. As propostas de redução da penalidade encontraram em um mesmo governo diversas posições. Deixa-se entrever que a política criminal é um campo de batalha ao momento de abrandar um clima punitivo. Não obstante, a agência que se destaca na política de “mano dura” é a polícia. Isto também permite observar seu caráter corporativo, a defesa de seus interesses em matéria de segurança pública, principalmente depois do 30 de setembro de 2010, para que as lógicas das detenções sejam confirmadas em lógicas de condenação. E é aí onde, possivelmente, o governo não realizou a pedagogia suficiente para reconduzir a política criminal, sobretudo ao ter cedido a totalidade da sua gestão de segurança para apenas um ministério, que expressa as funções de uma mesma agência. Além disso, não parece que no Equador tenha sido realizado um exaustivo processo de reforma policial, destacando-se apenas algumas reformas em termos de mudança de pessoal, que não contempla sua totalidade.⁷¹ Certo é que as polícias, assim como

⁷¹ Nestes últimos anos, desenvolveram-se alguns processos de “depuração institucional” dentro da polícia. Entretanto, e com mais de 40 mil policiais, não se empreendeu uma reforma total, mas ocorreram ondas de demissão que respondem a acusações de corrupção por parte

as agências militares da América Latina, demonstraram seu altíssimo poder e capacidade para desestabilizar governos, antepondo suas particularidades sobre a universalidade democrática.

8. Finalmente, o código binário neoliberalismo/socialismo do século XXI pode refletir em seu discurso a ideia de uma ruptura com o passado. Assim, se o socialismo do século XXI representa um salto para uma sociedade mais inclusiva, apenas o aumento da taxa de encarceramento demonstraria, pelo contrário, a noção de que seguem havendo excluídos. Se esta aparente prática de sobrevivência política é mantida na política criminal, então é possível que seu núcleo não tenha deixado para trás, totalmente, o neoliberalismo.

Cinco anos depois do 30 de setembro de 2010, há uma queda do preço internacional do barril de petróleo e reconhece-se que nossa economia e desenvolvimento jamais operou com milagres.⁷² O governo começa a olhar para o Fundo Monetário Internacional (FMI) na possibilidade de solicitar crédito diante da crise, dando lugar às clássicas receitas do neoliberalismo como a privatização de empresas públicas rentáveis, eliminando, ao mesmo tempo, subsídios estatais.⁷³ Assim, e apesar da desaceleração e da crise, a RC sustenta que seguirá melhorando a distribuição da riqueza, ainda que para isso também acredite ser

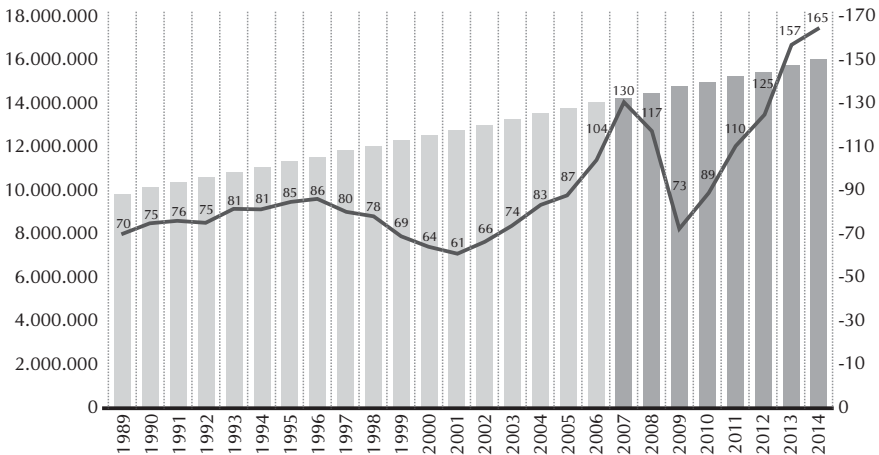
do Ministério do Interior. Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/policia-baja-uniformados-ecuador-ministeriointerior.html>>. Acessado em: 10 jul. 2014. Enquanto isso, a saída de policiais e o ingresso do novo pessoal se misturam à permanência dos funcionários que respondiam aos governos que antecederam à RC.

⁷² Em uma recente coletiva de imprensa, o presidente Rafael Correa ressaltou que “Várias vezes se falou do milagre equatoriano, eu sempre disse que em economia e em desenvolvimento não existem milagres”. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/24/nota/5144378/correa-yo-siempre-dije-que-economia-no-hay-milagros>>. Acessado em: 24 set. 2015.

⁷³ Para amenizar a crise econômica, o governo planeja a venda de algumas empresas públicas rentáveis, entre as quais se destacam os famosos postos de gasolina da *Petrocomercial*, somada à possível eliminação do subsídio da gasolina. Essas decisões circunscrevem-se, além disso, no marco da denominada “aliança público-privada”, que também podem ser lidas como privatizações ou concessões do setor público para o setor privado. Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/tv/gobierno-alianza-publico-privada-inversion.html>>. Acessado em: 25 set. 15.

necessário governar os pobres por meio da penalidade. (WACQUANT, 2013: p. 410-411).

Gráfico 6 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes e o panorama punitivo da Revolução Cidadã



Fonte: DNRS-MJDHC-Ilanud (1990-2014)
Elaborado pelo autor.

Referências

- BINDER, Alberto. Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia penal. In: Fundación Esquel-USAID. *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador*. Quito: Fondo Justicia y Sociedad, 9-14, 2003.
- BORÓN, Atilio. *El papel de América Latina y El Caribe en la geopolítica mundial*. Quito: Conferencia Magistral, IAEN-SENPLADES (febrero y marzo), 2013.
- _____. El socialismo del siglo XXI: notas para su discusión. *Socialismo y Sumak Kawsay: los nuevos retos de América Latina*. Quito: Colección Memorias, n. 1, SENPLADES, Quito, 109-129, 2010.
- CONSEJO de la Judicatura de la República del Ecuador. *¡Cumplimos! Rendición de cuentas julio 2011 - enero 2013*, Quito, Consejo de la Judicatura, 2013.
- COMISIÓN de la Verdad. *Informe de la Comisión de la Verdad. Resumen Ejecutivo*. Quito: Edicuatorial, 2010.
- CORREA, Rafael. *Informe a la Nación*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador, 2014.
- _____. *Ecuador: de la Banana Republic a la no República*. Bogotá: Random House Mondadori S.A., 2009.

- DEFENSORÍA PÚBLICA del Ecuador. *Rendición de cuentas*. Quito: Defensoría Pública, 2014.
- _____. *Rendición de cuentas*. Quito: Defensoría Pública, 2010.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: FCE, 2001.
- ECHVERRÍA, Bolívar. *La modernidad de lo barroco*. México: Ediciones Era, 1998.
- EDWARDS, Sandra. La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país. In: METAAL, P.; YOUNGERS C. (Eds.). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Washington y Ámsterdam: Wola y Tni, 51-60, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 2009.
- FISCALÍA General del Estado. *Casos 30S: Informe a la ciudadanía*. Quito; Fiscalía General, 2015.
- FUNDACIÓN Esquel-USAID. *La evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador*. Quito; Fondo Justicia y Sociedad, 2003.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Constitucionalismo perverso: normalidad y anormalidad en Colombia 1957-1991”. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (Coord.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Tomo I, Bogotá: Siglo del Hombre editores, Bogotá, 317-370, 2001.
- GARLAND, David. *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre editores y Universidad de los Andes, 2007.
- _____. *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI editores, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 2000.
- KESSLER, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2011.
- LANGER, Máximo. *Revolución en el Proceso Penal Latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia*. Santiago: CEJA, 2008.
- _____. La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. In: MAIER, Julio B. J.; BOVINO, Alberto (Coord.) *El procedimiento abreviado*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 97-133, 2001.
- LÓPEZ, Ivonne. Planificación para el Buen Vivir. In: LÓPEZ, A. et al. *Gobernabilidad, Derecho y Democracia*. Quito: Colección Nuevo Estado, Tomo IV, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 11-112, 2011.
- LÓPEZ MEDINA, Diego. Por qué hablar de una “teoría impura del derecho” para América Latina. In: BONILLA, Daniel (Coord.). *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*. Bogotá: Siglo del Hombre editores y Universidad de Los Andes, 37-90, 2009.
- ORGANIZACIÓN de Estados Americanos. *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*. Washington, CICAD y Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, 2015.
- PALADINES, Jorge Vicente. Duros contra los débiles y débiles contra los duros: la lección no aprendida. In: *Reforma a las leyes de drogas en América Latina* (portal electrónico), Ámsterdam, Tni, 2015a.

- _____. El juez invisible: penalidad y justicia penitenciaria en Ecuador. In: ARANURA, N. *et al.* *30 anos da Lei de Execução Penal: evolução doutrinária, jurisprudencial e legislativa*. Florianópolis: Conceito editorial, 197-214, 2015b.
- _____. La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador. In: PÉREZ, C.; YOUNGERS, C. (Eds.). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: CEDD y CIDE, 94-109, 2014a.
- _____. La ley de drogas más favorable: de la utopía a la miopía judicial. *Defensa y Justicia*. Revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador. Quito: Defensoría Pública, ed. 13, Año 3, 7-12, 2014b.
- _____. Fábrica Flagrancia: la gestión procesal de la detención. In: MACHADO, B. (Coord.). *Justicia Criminal y Democracia*. Madrid: Marcial Pons, 137-163, 2013.
- _____. *La (des)proporcionalidad de la Ley y la Justicia Antidrogas en Ecuador*. Quito: Cuadernos Defensoriales, n. 1, Defensoría Pública del Ecuador, 2012.
- _____. Las dos velocidades de la reforma penal y la crítica a la dialéctica legislativa. *Revista Pensamiento Penal*, Buenos Aires, Edición 104, Sección Doctrina (versión electrónica), Asociación Pensamiento Penal, 2010.
- _____. ¿Fiscal General o General Fiscal? In: ANDRADE, S.; ÁVILA, L. (Eds.). *La transformación de la justicia*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 269-303, 2009.
- _____. Periodismo sin garantismo: ¿la reaparición de la picota pública? *Revista Ciencias Penales del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional* (portal electrónico), Toledo: Universidad de Castilla La Mancha, 2008.
- RAUS, Nikolas. *Entwicklung und Stand der Freiheitsstrafe in Ecuador*. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1986.
- SAMPER, Ernesto. Del modelo de reducción de la oferta hacia un modelo de reducción de la ganancia – políticas alternativas de drogas como desafío para la gobernabilidad democrática. In: *Foro de los Partidos Políticos Progresistas*, Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- SARLES, Margaret. USAID’s Support of Justice Reform in Latin America. In: DOMINGO P.; SIEDER; R. (Eds.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin America Studies and University of London, 47-79, 2001.
- SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus, 1998.
- SCHÜNEMANN, Bernd. *Temas actuales y permanentes del derecho penal después del milenio*. Madrid: Tecnos, 2002.
- VICIANO, Roberto; MARTÍNEZ, Rubén. Aspectos generales de nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Memorias del encuentro internacional “El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI”, Corte Constitucional, 9-43, 2010.
- VÍSTAZO. Ecuador, ¿camino a la recesión?. *Sección País*. Guayaquil, ed. 1.154 de septiembre, Editores Nacionales S.A., 52-54, 2015.
- WACQUANT, Loïc. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Buenos Aires: Gedisa editorial, 2013.
- _____. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2010.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Palabra de los Muertos: Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: Ediar, 2011.

_____. *En torno de la cuestión penal*. Buenos Aires: B de F, 2005.

_____. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina: Documentos y Cuestionarios Elaborados para el Seminario de San José, Costa Rica, 11 al 15 de Julio de 1983*. Buenos Aires: Depalma, 1984.

Referências normativa e documental

ANTEPROYECTO de Código Orgánico de Garantías Penales (2009).

CÓDIGO de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2006).

CÓDIGO Orgánico Integral Penal (2014).

CÓDIGO Penal [1938] (1971).

CÓDIGO de Procedimiento Penal (2000).

CONSEJO de la Judicatura de la República del Ecuador (2014): *Resolución 032-2014 del 26 de febrero*, Quito.

CONSEJO de la Judicatura de la República del Ecuador (2014): *Resolución 018-2014 del 29 de enero*, Quito.

CONSTITUCIÓN de la República del Ecuador (2008).

CONSTITUCIÓN Política del Ecuador (1998).

CONVENCIÓN Americana de Derechos Humanos (1969).

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicas (1998).

CORTE Interamericana de Derechos Humanos (2005): *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*, San José, sentencia del 24 de junio.

_____. *Caso Tibi Vs. Ecuador*, San José, sentencia del 7 de septiembre (2004).

_____. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, San José, sentencia del 12 de noviembre (1997).

DEFENSORÍA Pública del Ecuador. *Oficio No. DP-DPG-2015-0249-O del 2 de julio*, Quito (2015a).

LEY Orgánica del Ministerio Público (2001).

LEY de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (1990).

MINISTERIO de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. *Modelo de gestión penitenciaria del Ecuador*, Quito (2013).

REGISTRO Oficial n. 160 del 29 de marzo del 2010.

REGISTRO Oficial n. 555 del 24 de marzo de 2009.

REGISTRO Oficial n. 382 del 23 de octubre del 2006.

REGISTRO Oficial n. 45 del 23 de junio de 2005.

REGISTRO Oficial n. 422 del 28 de septiembre de 2001.

REGISTRO Oficial n. 360 del 13 de enero de 2000.

Referência para estatística

DEFENSORÍA Pública del Ecuador. *Personas atendidas y excarceladas por aplicación del principio de favorabilidad*. Levantamiento de información del 10 de agosto de 2014 al 10 de marzo de 2015, Quito, SGDP – Dirección de Investigaciones Aplicadas (2015b).

_____. *Personas privadas de la libertad por tipo de delito*, Quito (2009).

DIRECCIÓN Nacional de Rehabilitación Social. *Tasa de encarcelamiento*, Quito, Dirección General (2006).

INSTITUTO Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo Nacional de 2010*, Quito (2013).

MINISTERIO Coordinador de Seguridad. *Tasa de muertes violentas en Ecuador*, Quito, CEASI (2014).

_____. *Reporte de llamadas al Ecu-911*, Quito (2013).

MINISTERIO de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. *Tasa de encarcelamiento*, Quito, Subsecretaría de Rehabilitación Social (2014).

Referências eletrônicas

<www.ecuadorinmediato.com>

<www.elcomercio.com>

<www.eluniverso.com>

<www.iaen.edu.ec>

<www.lahora.com.ec>

<www.ministeriodelinterior.gob.ec>

<www.telegrafo.com.ec>

Pós-neoliberalismo e política penal na Argentina (2003-2014)

*Máximo Sozzo*¹

Introdução

Na Argentina, entre 1983 e 2003, nos primeiros 20 anos de transição para a democracia, sucederam-se governos nacionais construídos a partir de alianças e programas políticos de distintos tipos. Primeiramente, o governo da União Cívica Radical, liderado pelo presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), que construiu um programa político, marcado por uma espécie de “liberalismo social”, fortemente vinculado às ideias socialdemocratas europeias daquele momento e iniciou o processo de transição e esteve constantemente submetido a duas fontes de crise: a questão militar e a questão econômica. Em julho de 1989, a crise da hiperinflação levou-o a entregar antecipadamente seu mandato ao novo presidente eleito pelo partido opositor, Carlos Menem, do Partido Justicialista. O governo nacional do presidente Menem levou a cabo uma série de reformas neoliberais de caráter extremo que produziram fortes e rápidas mudanças e consolidaram um programa político neoliberal com certas hibridizações junto a elementos da tradição peronista local.

¹ Doutor em Direito pela Universidad Nacional del Litoral (Santa Fé, Argentina), onde atualmente é professor titular de Sociologia e Criminologia. É professor adjunto na School of Justice da Queensland University of Technology (Brisbane City, Austrália).

Após a reforma da Constituição Nacional em 1994, que habilitou tal possibilidade, em 1995 o presidente Menem foi reeleito e governou até dezembro de 1999. Em seu segundo mandato, as reformas neoliberais – aprofundadas e defendidas – começaram a demonstrar de maneira evidente seus resultados mais visíveis em termos de vulnerabilidade e exclusão social. Foi substituído pelo governo nacional do presidente De la Rúa, da Aliança pela Educação, o Trabalho e a Justiça – integrada pela União Cívica Radical e o FREPASO (um partido político construído, em grande medida, a partir de uma cisão do peronismo como consequência de sua tendência neoliberal no começo dos anos 1990) – que se apresentava como uma alternativa de centro-esquerda frente ao “menemismo”. Entretanto, tal governo nacional esteve mais marcado pelas continuidades com relação à “década menemista” e, abruptamente, caiu em dezembro de 2001, no marco da crise econômica, social e política mais cruel desde o início da transição da democracia. Após o governo provisório do presidente Eduardo Duhalde, do Partido Justicialista – vice-presidente de Menem entre 1989 e 1991, governador da província de Buenos Aires entre 1991 e 1999 e candidato à Presidência por esse partido político em 1999, porém derrotado –, em que se começou a observar alguns tímidos sintomas de recuperação econômica em um contexto social explosivo, marcado por altíssimos níveis de desemprego e pobreza e fortes mobilizações sociais de distintos tipos, em abril de 2003 realizaram-se eleições gerais.

Nela competiram várias forças políticas nascidas do Partido Justicialista e da União Cívica Radical, os dois partidos políticos tradicionalmente majoritários, o que constituía uma espécie de pulverização nascida da chamada “crise de representação” que o colapso de 2001 evidenciou na política democrática argentina. O primeiro lugar foi obtido pelo ex-presidente Menem, com 24% dos votos, enquanto que o segundo lugar foi ocupado, com 22% dos votos, por Nestor Kirchner, governador da província de Santa Cruz – uma província pequena no extremo sul do país –, apoiado pelo então presidente Duhalde. A disputa eleitoral entre Menem e Kirchner claramente implicava um debate sobre a década de 1990 no interior do peronismo. Enquanto Menem apresentava-se como uma continuidade óbvia e forte com relação àquele momento, Kirchner

– apesar de ter sido governador durante todo esse período pelo mesmo movimento político – apresentava-se como uma ruptura com aquele período, inaugurando um novo momento político que permitiria à tradição peronista construir uma nova versão, que sepultasse seu passado recente associado ao neoliberalismo, em uma espécie de “regresso às fontes”, ao “primeiro peronismo” dos anos 1940 e 1950 e, especialmente, à breve experiência do “peronismo de esquerda” das décadas de 1960 e 1970. A Constituição Nacional estabelecia, desde a reforma de 1994, que caso um candidato não obtivesse uma maioria absoluta ou uma vantagem de 10% dos votos válidos com relação ao segundo candidato mais votado nas eleições presidenciais, deveria ser realizado um segundo turno eleitoral entre os dois candidatos que mais votos houvessem obtido. Logo após o resultado das eleições de abril de 2003, esperava-se no segundo turno uma forte inclinação do eleitorado contra o ex-presidente Menem – advertida por todos os pesquisadores –, motivo pelo qual renunciou a participar do mesmo, ocorrendo a assunção de Kirchner como presidente da Nação em maio de 2003.

A partir desse momento, começa uma nova aliança política, que vai sendo construída, lentamente, “de cima”, a partir da ocupação do governo nacional e que vai experimentar mutações significativas, o chamado “kirchnerismo”. Essa aliança política também vai elaborando um programa político que se vincula, em sua fundação, ao discurso de Kirchner na campanha eleitoral para as eleições gerais de 2003 e que implica uma nova hibridação no marco do peronismo, com uma retórica “pós-neoliberal” construída como antagônica “aos anos 1990” ou “à década menemista” – uma referência que também abarca a experiência do governo do presidente De la Rúa entre 1999 e 2001. Essa aliança e esse programa político vão consolidar-se, após um começo de certa fragilidade, a partir das eleições legislativas de 2005 e, sobretudo, a partir da eleição de Cristina Fernández de Kirchner – a esposa de Nestor Kirchner – como presidente em 2007, que foi reeleita em 2011 – logo após a morte de Nestor Kirchner em 2010 – cujo mandato termina em 2015. Os triunfos eleitorais dessa aliança política em nível nacional também ocorreram em muitos con-

textos provinciais. A partir das eleições de 2011, essa aliança governa 16 das 23 províncias, mesmo que em algumas jurisdições adquira características peculiares que em certos momentos entram em conflito com relação à sua composição nacional.

Este trabalho busca explorar a relação entre o kirchnerismo como aliança e programa político que se apresenta a si mesmo como “pós-neoliberal” e a política penal em âmbito nacional durante esses anos. Este vínculo também será explorado no âmbito provincial, no caso da província de Buenos Aires, em razão de sua relevância e impacto nas tendências nacionais, e como uma forma de ilustrar a importância da política subnacional em um caso federal como o argentino.²

É complexo avaliar o apelo do kirchnerismo, como aliança e programa político, ao seu caráter “pós-neoliberal”. Tal complexidade é reproduzida em outros casos nacionais na América Latina, em que alianças políticas ascendentes nos últimos anos reivindicaram esse caráter e geraram processos de mudança política. Para além da retórica dos atores que compõem e sustentam essa aliança política, é possível identificar mutações em diferentes setores das políticas públicas que implicaram direcionamentos antagônicos aos padrões construídos durante a experiência da “década menemista” na Argentina. Um exemplo: a mudança em matéria de política internacional, do alinhamento automático com

² Argentina é um Estado federal no qual a legislação penal é de competência do Congresso Nacional, enquanto a legislação processual penal é competência das Legislaturas Provinciais, com exceção daquela aplicável na jurisdição federal e nacional. Discute-se a natureza e, por fim, a competência da legislação de execução penal. Por outro lado, existem 23 administrações de justiça penal provinciais, uma administração de justiça penal federal e uma administração de justiça penal nacional. A jurisdição federal é definida ao redor de certos tipos de delitos, mesmo que sejam produzidos em qualquer território do país – por exemplo, delitos relacionados com as drogas ilegais. Tradicionalmente, a jurisdição nacional circunscrevia-se aos territórios nacionais, dependentes diretamente do governo nacional. Apesar de a Constituição Nacional de 1994 ter dado à cidade de Buenos Aires um estatuto quase provincial de “cidade autônoma”, nesta matéria, segue sendo fundamentalmente uma jurisdição nacional, mesmo quando transferidas algumas competências em matéria penal às instituições judiciais locais. Existe um sistema de prisões federais administradas pelo Serviço Penitenciário Federal – em que são privados de sua liberdade imputados e condenados da jurisdição federal e nacional – e 23 regimes de prisão ou lugares de detenção em cada província, a maioria administrada pelos Serviços Penitenciários Provinciais, com algumas exceções, que são administrados pelas polícias provinciais – as Províncias de Neuquén, La Pampa, Chubut, Santa Cruz e Formosa.

o governo dos Estados Unidos à aliança estratégica com o Brasil e a Venezuela, simbolicamente manifestada na Cúpula Ibero-americana de Mar del Plata em 2005, o rechaço conjunto à proposta do ALCA, e em outras numerosas ações voltadas à integração regional como a ampliação do MERCOSUL ou a criação da UNASUL. Contudo, também é possível identificar continuidades com relação ao passado recente em diferentes âmbitos e setores. Um exemplo: o desenvolvimento contínuo da indústria mineradora liderada por empresas transnacionais durante a última década, com formas de exploração extraordinariamente lesivas ao meio ambiente e à saúde de populações rurais desfavorecidas. (SVAMPA, 2008a; 2008b; 2011). Entretanto, é importante destacar que, na Argentina contemporânea, nas lutas políticas, essa aliança apresentou-se desde sua consolidação para seus partidários, mas também diante de uma parte importante de seus concorrentes – especialmente àqueles relacionados positivamente com as crenças e princípios neoliberais –, como uma ruptura com o passado recente, no qual o neoliberalismo como racionalidade governamental exerceu um papel determinante. A utilização da expressão “pós-neoliberal” pretende capturar esta dimensão, e não resolver definitivamente a valoração do jogo de continuidades e descontinuidades que este processo de mudança política representou. Em todo caso, a própria exploração de seu impacto no campo da penalidade, ao que este trabalho se propõe, pode resultar em uma contribuição ulterior à realização de tal tarefa.

É possível construir uma periodização acerca da relação entre o kirchnerismo como aliança e programa político e o campo da penalidade diferenciando três momentos fundamentais. O critério diferenciador desses três momentos é sua atitude preponderante com relação ao que aparece como o passado imediato em matéria de política penal, dominado por um forte direcionamento punitivo, em termos de ruptura e continuidade.³

³ Trabalhei brevemente a emergência desta guinada punitiva na Argentina desde meados dos anos 1990 e adiante como parte de um panorama mais geral do campo do controle do delito (Sozzo, 2005; 2012) e com relação às mudanças operadas na prisão (Sozzo, 2007; 2009). Recentemente, abordei essa questão aprofundadamente com relação à noção de “populismo penal”. (Sozzo, 2015).

Primeiro momento. Populismo penal “de baixo para cima”

A campanha para as eleições presidenciais de abril de 2003 esteve fortemente marcada pelo tema do delito e do controle do delito, assim como na eleição precedente de 1999. O candidato Menem colocou em prática – seguindo os passos de sua aliança política naquele momento – uma retórica de “mano dura”, repetindo suas antigas propostas – introdução da pena de morte, aumento das penas para certos delitos, redução da maioria penal etc. –, às quais agregou reverter a proibição legal das Forças Armadas de participarem do “combate ao delito” – medida legal que pode ser interpretada como um dos avanços mais relevantes alcançados no início da transição para a democracia na Argentina, a partir da memória de sua participação nos crimes de Estado durante a última ditadura militar. (KESSLER, 2010: p. 78). Kirchner, por outro lado, construiu um discurso oposto, que vinculava fortemente a questão da insegurança com relação ao delito à nova questão social – evidenciada no aumento da pobreza, do desemprego e da desigualdade social – produzida como resultado perverso das reformas neoliberais desenvolvidas nos “anos 1990”, e enfatizava a “inclusão social” e a “prevenção ao delito”. Assim, por exemplo, apontava:

Algunos creen que el país se pacifica con nuestros hermanos de las Fuerzas Armadas en la calle enfrentando a otros hermanos; nosotros, que el país se pacifica con inversión, justicia, trabajo, producción, y con justa distribución del ingreso. Nuestro programa integral de seguridad abarca cuestiones preventivas y normativas que establecen, entre otras medidas, el derecho penal especial del menor. El aumento del desempleo, la caída del ingreso real y la pobreza están relacionados con el incremento del delito y para combatirlo se precisa una política económica que garantice la inclusión social. (La inseguridad recalienta la polémica entre los candidatos. *Clarín*, 11/3/2003)⁴

⁴ “Alguns creem que o país pacifica-se com nossos irmãos das Forças Armadas na rua enfrentando outros irmãos; nós, que o país se pacifica com o investimento, a justiça, trabalho, produção, e com justa distribuição da renda... Nosso programa integral de segurança abarca questões preventivas e normativas que estabelecem, entre outras medidas, o direito penal

Essa mensagem era combinada a um apelo à necessidade de perseguir os delitos dos poderosos, como a corrupção ou a evasão de divisas.⁵ E, em geral, com o tópico de lutar-se contra a impunidade, o que parecia se estender a todos os tipos de atividades delitivas, mas que não era diretamente associado com o aumento da severidade penal – mesmo quando a referência ao “direito especial do menor” poderia incluir a promoção da redução da idade de imputabilidade penal, porém, em todo caso, isso não se explicitava.

A partir da assunção do presidente Kirchner, realizou-se, partindo do governo nacional, uma retórica oficial que se afastava da dinâmica do populismo penal instalado desde meados dos anos 1990 na Argentina (Sozzo, 2015), fazendo-se eco de seus discursos durante a campanha eleitoral. De fato, no discurso de posse de 25 de maio de 2003, Kirchner sugeria:

El cumplimiento estricto de la ley que exigiremos en todos los ámbitos debe tener presente las circunstancias sociales y económicas que han llevado al incremento de los delitos en función directa del crecimiento de la exclusión, la marginalidad y la crisis que recorren todos los peldaños de la sociedad. Una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y violencia. Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleos dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito. Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 14 bis, cuando establecen

especial do menor. O aumento do desemprego, a queda da renda real e a pobreza estão relacionados ao incremento do delito e para combatê-lo precisa-se de uma política econômica que garanta a inclusão social”. (A insegurança reaquece a polémica entre os candidatos. *Clarín*, 11/3/2003).

⁵ *Clarín*: “El que mete la mano en la lata irá a la cárcel”, 30/3/2003; *Clarín*: “Kirchner lanzó su plan y prometió fundar ‘la Argentina de la igualdad’”, 23/4/2003; *La Nación*: “Kirchner presentó las bases de su plan”, 23/4/2003; *La Nación*: “Menem y Kirchner ya trabajan por la segunda vuelta”, 28/4/2003.

como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros. (Texto completo del discurso de Kirchner. Segunda parte. *Clarín*, 26/5/2003)⁶

Essa guinada retórica esteve acompanhada de algumas decisões e ações significativas. No terreno policial, implementou-se uma importante mudança com relação às estratégias de intervenção das forças de segurança federais diante dos protestos e manifestações públicas, tratando de evitar o uso da força, em contraposição não apenas ao ocorrido durante os trágicos acontecimentos de dezembro de 2001, mas também durante o governo do presidente Duhalde, que, após violentas repressões ao protesto social de 2002, sofreu uma forte crise de legitimidade, o que o levou a adiantar as eleições presidenciais de 2003. (CELS⁷, 2003: p. 151-184; 2008: p. 236-244). Também ocorreram significativas demissões nas forças de segurança federais – especialmente na Polícia Federal Argentina – reivindicando a luta contra a própria corrupção policial e o controle político das instituições e atividades policiais. Também foram anunciadas algumas medidas e planos de reforma estrutural das forças de segurança em âmbito federal que, entretanto, não foram desenvolvidas posteriormente. (SAIN, 2012a: p. 56; 2012b: p. 71-78).

⁶ “O estrito cumprimento da lei que exigiremos em todos os âmbitos deve ter presente as circunstâncias sociais e econômicas que levaram ao incremento dos delitos diretamente relacionados com o crescimento da exclusão, da marginalidade e da crise que perpassam todos os degraus da sociedade... Uma sociedade com elevados índices de desigualdade, empobrecimento, desintegração familiar, falta de fé e horizontes para a juventude, com impunidade e irresponsabilidade, sempre será cenário de altos níveis de insegurança e violência. Uma sociedade dedicada à produção e provedora de empregos dignos para todos resultará em um indispensável apoio para o combate ao delito... Para compreender a problemática da segurança encontramos soluções que não apenas devem ser lidas no Código Penal, deve-se ler também a Constituição Nacional em seus artigos 14 e 14A, quando estabelecem como direitos de todos os habitantes da Nação o direito ao trabalho, ao salário justo, às condições dignas e equitativas de trabalho, às aposentadorias e pensões, ao seguro social obrigatório, à compensação econômica familiar e ao acesso a uma moradia digna, entre outros”. (Texto completo do discurso de Kirchner. Segunda parte. *Clarín*, 26/5/2003)

⁷ Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS).

No terreno penal, um elemento muito importante foi o incentivo dado pelo governo nacional à perseguição, julgamento e castigo dos crimes de Estado durante a última ditadura militar, gerando diversas medidas como a abolição do Decreto 1.581/01 de julho de 2003, que rechaçava *in limine* todo pedido de extradição por fatos ocorridos no território nacional, ou a ratificação da Convenção Internacional sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e de Lesa Humanidade em agosto de 2003 através do Decreto 579/2003. Este incentivo teve um ganho qualitativo com a anulação legislativa, no mesmo mês de agosto de 2003, das chamadas Lei de Obediência Devida e Lei de Ponto Final, sancionadas durante o primeiro governo democrático e que bloqueavam essa possibilidade, o que ocorreu através da Lei 25.779, a qual foi votada por diversos partidos políticos, mas que contou com o apoio fundamental do governo. (CELS, 2003: p. 34-43). A partir desse momento, construiu-se uma forte aliança da maioria das organizações de direitos humanos da Argentina com o kirchnerismo, que teve múltiplas manifestações posteriores e se mantém até a atualidade. Em geral, isto se traduziu em uma forte e constante presença das temáticas dos direitos humanos – especialmente com relação aos crimes de Estado durante a última ditadura militar – na agenda e retórica oficial do kirchnerismo. A partir desse momento, vem-se desenvolvendo um importante processo de perseguição, julgamento e castigo por parte da justiça penal, apesar de seus obstáculos e vaivéns, tendo gerado, na atualidade, mais de 500 condenados – a primeira sentença condenatória foi no ano de 2006 – e mais de 1.000 imputados. (ANITUA; ALVAREZ-NAKAGAWA & GAITAN, 2014); (CELS, 2013: p. 55-91); (ZYSMAN, 2015).⁸

⁸ Esta decisão permanente teve um papel muito importante no que tange à atitude do kirchnerismo como aliança política com relação à penalidade mais adiante. Como já sustentei a respeito da política penal no primeiro momento da transição para a democracia. (SOZZO, 2011b; 2013). Ver também para o caso alemão: (SAVELSBERG, 2002: p. 698), o cultivo e a manutenção da memória dos crimes de Estado, durante a última ditadura militar, como exemplo paradoxal do abuso de poder, tornam muito difícil para esses atores governamentais promover uma retórica no debate público e político a favor do incremento da punitividade para os delitos de cidadãos, pois o risco de cair em abusos é uma imagem que é constantemente evocada e pode gerar, ao menos para parte de seus membros e apoiadores, o aspecto

Outra decisão muito relevante do governo nacional foi o incentivo à renovação dos membros da Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN), para alterar a antiga composição que reiteradamente havia sido denunciada por sua conivência com a aliança política menemista durante os anos 1990. Compilando as propostas sugeridas por uma série de organizações não governamentais, em junho de 2003 foi editado o Decreto 222/03, pelo qual o Poder Executivo Nacional autolimitava-se no exercício da faculdade constitucional de propor a designação de seus membros por meio de um procedimento transparente e participativo. Diante da primeira vaga, o presidente Kirchner impulsionou a designação do prestigiado penalista Eugenio R. Zaffaroni, processo que passou por todas as instâncias previstas pelo novo decreto. Essa designação também teve um grande valor simbólico, dada a orientação garantista e moderadora em matéria de política penal do novo juiz da Corte Suprema de Justiça da Nação. (CELS, 2003: p. 87-118). Entretanto, em março de 2004, um fenômeno emergiu e bloqueou esses primeiros discursos e ações: o caso Blumberg. Como consequência do sequestro e assassinato do jovem Axel Blumberg na Grande Buenos Aires, gerou-se, a partir do ativismo de seu pai Juan Carlos Blumberg, uma forte mobilização social que colocava em questão as instituições e práticas policiais e penais existentes e clamava pela necessidade de introduzir mudanças significativas. Esta mobilização social derivou e, ao mesmo tempo, foi impulsionada pela criação de uma organização social, a Fundação Axel. Esta fundação elaborou uma petição às autoridades executivas e legislativas do governo nacional e da província de Buenos Aires para a realização de certas reformas processuais, penais e penitenciárias orientadas a um incremento da severidade penal, em torno da qual foram reunidas mais de cinco milhões de assinaturas até agosto de 2004. Esta petição foi acompanhada pela presença constante de Blumberg nos meios de comunicação em massa.⁹ E, especialmente, por diversas manifestações

de uma contradição insuperável – sobre a necessidade de explorar essa conexão em detalhes, recentemente insistiu Zysman. (2014: p. 21).

⁹ Em outros contextos, foi analisado o papel dos “referendos” e as “iniciativas públicas” na produção de ondas de populismo penal, ver: (ZIMRING, 1996-1997); (PRATT & CLARK, 2005);

públicas multitudinárias para pressionar as autoridades políticas. A primeira, realizada em frente ao Congresso Nacional em 1º de abril de 2004, reuniu cerca de 150 mil pessoas. E logo foram repetidas nos dias 22 de abril e 26 de agosto do mesmo ano.

A autodenominada “Cruzada Axel” implicou na emergência, na Argentina, de um “populismo penal de baixo para cima”. Ou seja, uma forma populista de elaboração da política penal – em nome do que “as pessoas pensam e querem” – que se inclina para o incremento da punitividade, mas que é estruturada, em certa medida, a partir de e acompanhada pela mobilização de certos setores do público unidos ao redor da figura da vítima como um sujeito que possui uma autoridade moral advinda do sofrimento – neste caso, o pai do jovem sequestrado e assassinado.¹⁰ Essa mobilização coletiva apela fortemente à disseminação, entre os cidadãos, de emoções e sentimentos de caráter negativo com relação ao delito e ao delinquente – ódio, indignação, medo – mas tam-

(PRATT, 2007: p. 12). Esta petição desempenhou um papel similar no caso argentino, dada a proibição constitucional de realizar referendos ou iniciativas públicas em matéria penal.

¹⁰ A Cruzada Axel implicou na consolidação de um deslocamento cujos primeiros sintomas começaram a ser observados no final da década de 1990. Até aquele momento, no debate público e político da Argentina, o lugar da “vítima” como fonte de mobilização social e política estava ocupado, desde o início da transição à democracia, pelas “vítimas do poder”. Em primeiro lugar e por excelência, aqueles que haviam sofrido com os crimes de Estado durante a última ditadura militar e haviam dado lugar a uma farta rede de organizações e movimentos sociais desde os anos 1970 – Mães da Praça de Maio, Avós da Praça de Maio, Familiares de Presos e Desaparecidos por Razões Políticas, FILHOS. Depois, as vítimas da violência policial e institucional em contexto democrático a partir do “massacre do engenheiro Budge” em 1987 e os casos de Walter Bulacio e Miguel Bru em 1991, reproduzidos sucessivamente em inúmeros episódios de abuso da utilização da força por parte de agentes estatais, que deram lugar a diversas organizações e movimentos sociais – como a Coordenadoria contra a Repressão Policial e Institucional. Mas também os “delitos de poderosos”, ligados às elites políticas e governamentais depois do caso de Maria Soledad Morales, em 1991, do caso de José Luis Cabezas, em 1997, que também deram lugar a uma ativação social e política sobre o tema. (GINGOLD, 1997); (KESSLER-GRIMSON, 2005: p. 175-176); (PTA, 2010, 2011). Diante desses precedentes, a Cruzada Axel vem consolidar a referência às “vítimas da insegurança”, às vítimas “do delito comum”, que por conter um apelo genérico – “todos podemos ser vítimas” – tendeu a impor-se publicamente a outras encarnações possíveis desta figura, ainda que, obviamente, não completamente – ver a respeito: (GUTIERREZ, 2006; 2010a: p. 63) e especialmente a detalhada análise desta “disputa” entre dois modos de aparecer como vítima, em Schillagi (2009).

bém ao redor da criação de um “nós”, cidadãos “honestos” que sempre podemos vir a ser vítimas do delito – basta recordar a utilização de velas ou a participação de um coro com seus cantos na primeira passeata no dia 1º de abril de 2004. Resgatam-se aqui elementos de um pretendido “senso comum” do “homem comum” – fundamentalmente de classe média– com relação ao problema do delito contra o saber especializado, sacudindo-se e interpelando-se o que é entendido como *establishment* no terreno das políticas de controle do delito. No caso da Cruzada Axel, este *establishment* interpelado e questionado não esteve apenas constituído pelos especialistas tradicionais, como os juristas e funcionários judiciais do âmbito penal, que desde finais da década de 1990 eram frequentemente estigmatizados com o adjetivo de “garantistas” e difamados enquanto “defensores dos delinquentes”, nas manifestações que, partindo da política, diziam seguir o que “as pessoas pensam e querem”. Os políticos profissionais também eram colocados em maus lençóis por essas mobilizações sociais, como atores que apenas davam ouvidos ao saber especializado, afastavam-se “do que as pessoas pensam e querem” e defendiam seu interesse particular mais que o interesse geral. Em diversas ocasiões, o próprio Blumberg insistia em seu caráter “apolítico”, o que implicava colocar-se acima e para além das divisões políticas contemporâneas, superando as confrontações a partir do interesse de um “todos” que se identificava com as “pessoas”. De algum modo, essas mobilizações coletivas conectavam-se com a ativação política de diversos grupos sociais durante a crise de 2001 e a conseqüente crise de representatividade que significou para os partidos políticos tradicionais. (SVAMPA, 2005: p. 263-266, 271-272); (KESSLER-GRIMSON, 2005: p. 173-174); (SCHILLAGI, 2009: p. 30). Essas mobilizações de certos setores do público através de diferentes vias – petições, manifestações etc. – em nome das “pessoas”, e com uma atitude hostil para com a política e os especialistas, foram amplificadas pelos meios de comunicação que, seguindo as tendências já observadas desde a segunda metade dos anos 1990, fizeram desta “onda de insegurança” – vinculada especificamente ao sequestro e à extorsão seguida de morte – e da reação pública sobre o tema – manifestada principalmente por meio da Cruzada Axel – um

objeto privilegiado de produção de notícias durante o ano de 2004, ocupando fortemente diversos espaços midiáticos. (CALZADO-VAN DEN DOOREN, 2009: p. 98-101).

A Cruzada Axel gerou um forte impacto político. Tanto a partir do Poder Executivo como do Poder Legislativo em âmbito nacional e provincial – especialmente na província de Buenos Aires, epicentro do caso Blumberg – construíram-se consensos, que atravessaram os partidos políticos, acerca da necessidade de reagir “urgentemente” diante do que se percebia como uma demanda da “cidadania”, do “público” – sem em nenhum momento problematizar a real composição dessas mobilizações coletivas – a favor do endurecimento policial e penal. O instrumento preferido dessa reação foi a criação da lei penal – como na primeira onda de populismo penal produzida “de cima para baixo” no final dos anos 1990 (Sozzo, 2015). Como bem assinalaram Van den Dooren e Calzado (2009: p. 111) para o âmbito nacional, isso significou, em muitos casos, uma revitalização de iniciativas de mudança legal que já haviam sido apresentadas no Congresso da Nação e, em alguns poucos casos, resultou na proposição de novos projetos de lei. Em todo caso, um componente fundamental para avançar em sua tramitação e aprovação legislativa foi a conexão de tais iniciativas às demandas da Cruzada Axel. O próprio Blumberg, seus assessores e colegas acompanharam as sessões de debates nas Câmaras de Deputados e Senadores das galerias do plenário e, em alguns casos, inclusive, foi-lhes permitido participar nos debates de Comissões em ambas as Câmaras. (VAN DEN DOOREN-CALZADO, 2009: p. 107-108).

Nesse contexto, produziram-se diversas mudanças legais claramente orientadas ao incremento da punitividade, que, em alguns casos, refletiam as demandas específicas da petição da Cruzada Axel e, em todo caso, seguiam sua orientação geral e passaram a ser denominadas dali em diante, no discurso político e midiático – mas também no âmbito acadêmico –, como as “reformas Blumberg” – reproduzindo a tendência observada em outros contextos de nomear certas reformas legais que incrementam a punitividade utilizando-se do nome de uma vítima em torno da qual gerou-se uma mobilização coletiva. (PRATT, 2007:

p. 18-19). Entre abril e agosto de 2004, foram sancionadas diversas leis nacionais que aumentaram as penas para diversos tipos de delitos: os roubos em que se utilizam armas de fogo (Lei 25.882); a posse e o porte de armas de fogo e de guerra e, especialmente, nos casos em que quem porta a arma de fogo tenha antecedentes criminais de certo tipo (Lei 25.886), ou os abusos sexuais que resultem na morte da pessoa ofendida (Lei 25.893). Também foi sancionada uma reforma legal que estabeleceu que quando o imputado for autor de vários fatos independentes e reprimidos com a mesma espécie de pena, esta terá como mínimo a maior pena mínima e como máxima a soma aritmética das penas máximas correspondentes, o que não poderá exceder 50 anos (Lei 25.928). Do mesmo modo, também foi sancionada uma reforma da liberdade condicional, tornando mais exigentes os requisitos para sua obtenção, ao requerer em todos os casos um “relatório de peritos que diagnostique de forma individualizada e favorável sua reinserção social”, e para incrementar para 35 anos o tempo estabelecido para sua solicitação nos casos de prisão perpétua. Também foram estabelecidas novas condições a serem cumpridas pelo liberado condicionalmente e proibiu-se a concessão da liberdade condicional não apenas aos reincidentes mas também aos autores de uma série de delitos – a saber: homicídio qualificado do art. 80 inc. 7 CP; o abuso sexual quando resultar na morte da pessoa ofendida; privação ilegal da liberdade quando a morte da vítima for causada intencionalmente; o sequestro extorsivo quando resultar intencionalmente na morte da pessoa ofendida; o latrocínio (Lei 25.892). Em outubro de 2004, também foi reformada a lei de execução penal, estabelecendo a negação da possibilidade de gozar de saídas temporárias, regime semiaberto e liberdade assistida às pessoas condenadas por determinados delitos – homicídio qualificado do art. 80 inc. 7 CP, o abuso sexual quando resultar na morte da pessoa ofendida; privação ilegal da liberdade quando a morte da vítima for causada intencionalmente; latrocínio e sequestro extorsivo, quando a morte da vítima for causada intencionalmente (Lei 25.948).

Nesse momento, também ocorreram mudanças na legislação processual e penitenciária nessa direção na província de Buenos Aires. Assim,

foram sancionadas as leis 13.177 e 13.183 que voltaram a reformar o art. 171 do Código Processual Penal – que já havia sido severamente alterado em 2000 – proibindo a liberação de presos nos casos em que se imputa um delito contra a integridade sexual em suas formas agravadas ou nos casos em que se presume que a vítima era menor de idade, bem como nos casos em que se imputa o porte de arma de fogo não declarada e sem a devida autorização, quando o imputado conta com antecedentes pelo cometimento de delitos dolosos. A primeira dessas reformas legais também proibiu a concessão de “saídas temporárias”, a introdução no “regime aberto”, a concessão de benefícios como a “liberdade assistida”, a “semiliberdade” ou as “saídas temporárias” para as pessoas privadas de liberdade em função de delitos contra a integridade sexual.

Essas mudanças legais e a forte presença no debate público e político das demandas por maior punitividade contribuíram para prolongar um “clima” (SPARKS, 2003a: p. 32) entre os funcionários da justiça penal – especialmente juízes e promotores – em torno da necessidade de aumentar a severidade de suas decisões cotidianas referentes à imposição da prisão preventiva e da penalidade que havia sido gerada durante a primeira onda de populismo penal “de cima” e que se tornou especialmente forte no cenário da província de Buenos Aires. Esse clima incluía críticas e pressões diretas dos atores políticos sobre os atores judiciais ao redor de casos e decisões específicas – e, inclusive, chegou a promover procedimentos disciplinares contra juízes penais que podiam levar, em última instância, a sua destituição como consequência de haverem tomado decisões consideradas excessivamente “garantistas” (CELS, 2005: p. 145-147); (BOMBINI, 2008: p. 40) – em outros contextos foram percebidos elementos similares, ver: (PRATT, 2007: p. 14-16).

A aliança política do presidente Kirchner, tanto em âmbito nacional quanto na província de Buenos Aires, teve uma atitude ambígua com relação à Cruzada Axel. (CELS, 2007: p. 239); (SCHILLAGI, 2009: p. 5). Vários atores centrais, como o próprio presidente, o ministério de Justiça, Segurança e Direitos Humanos da Nação ou o governador da província de Buenos Aires – com quem o governo nacional mantinha uma aliança, mesmo que não isenta de tensões – receberam Blumberg e,

desde o início, mantiveram uma atitude retórica cautelosa com relação a suas demandas e propostas.¹¹ Certo é que alguns atores-chave dessa aliança política pronunciaram-se publicamente contra as iniciativas demandadas por Blumberg, especialmente na segunda metade de 2004, quando começaram, suspeitos, a observar o que identificavam como uma espécie de “politização” das mobilizações sociais geradas, acompanhadas das opiniões negativas de Blumberg sobre vítimas da violência policial ou sobre as organizações de direitos humanos. Nesse sentido, um exemplo importante foi o do ministro de Segurança da Província de Buenos Aires – designado logo após a morte de Axel Blumberg –, Leon Arslanian – mas também, inclusive, certos legisladores.¹² Contudo, ao

¹¹ *La Nación*: “Kirchner se reunió con los padres de Axel Blumberg”, 26/03/2004. Assim falou Kirchner em um ato em 2 de abril de 2004 referindo-se a Blumberg: “Tenha em conta que há um presidente disposto a estar ao seu lado. Sei o que acontece, mas temos que enfrentar esta batalha sem hipocrisia”. *La Nación*, “A mi coraje no me falta pero hay que combatir la corrupción”, 2/2/2004. Sobre os encontros com os ministros, ver *La Nación*: “Beliz se comprometió a esclarecer el crimen de Axel Blumberg”, 26/3/2004 y *La Nación*: “Compromiso de Rosatti para seguir con el plan de seguridad”, 3/8/2004. O governador da província de Buenos Aires, Felipe Sola, destacou: “Ninguém pode dizer que ainda seja o mesmo depois de ter escutado várias vezes a Juan Carlos Blumberg”. *La Nación*: “La seguridad en estado de emergencia”, 2/4/2004. E também destacou diante de suas demandas: “Somos sensíveis a suas demandas e muitas vezes mudamos nossas atitudes, como se viu com os legisladores nacionais ou provinciais com relação à comoção que produzem fatos distintos”. *La Nación*: “Relevaran la cúpula de la bonaerense”, 8/4/2004. Sobre um segundo encontro entre Sola e seu novo ministro de Segurança, Arslanian, por um lado, e Blumberg, de outro, ver: *La Nación*: “Encuentro”, 16/04/2004. O governador da província de Buenos Aires reuniu-se – junto com seus ministros de Justiça e Segurança e chefe de Gabinete – com Blumberg no dia da terceira marcha e, logo após uma reunião de quase duas horas, realizaram uma coletiva de imprensa conjunta. *Clarín*: “Crisis en la seguridad: reunión de casi dos horas y conferencia de prensa conjunta”, 27/8/2004.

¹² Arslanian sobre Blumberg: “Demoradamente expliquei para ele sobre os alcances do meu plano. Há um grave problema, que é ser profano na matéria. Não conhece temas de segurança, então necessita que lhe deem um roteiro. Mas haverá que ver quem vai lhe dar”. *Clarín*: “Arslanian involucró a Kirchner en su pelea con Blumberg”, 29/8/2004. E, mais adiante, na ocasião de uma entrevista, apontou: “Eu creio que Blumberg tem uma motivação mesquinha... não tem a mais pálida ideia do que fala... Nele, prevalecem fenômenos ideológicos muito agudos. Começou a me atacar antes que eu assumisse. Identifica-me com minha trajetória democrática, com minha intervenção no julgamento das Juntas. Isso é definitivo para que ele, mais os jornalistas da direita que estão com ele, montem uma campanha formidável, juntos e imediatamente... O que ele faz é ação política, faz proselitismo malversando a dor das vítimas e de seus familiares. Trata de constituir-se em um poder paralelo, recebendo

final de abril de 2004, o Poder Executivo Nacional lançou um Plano Integral de Segurança e Justiça que representava claramente uma resposta ao surgimento da Cruzada Axel. Ainda que tenha sido elaborado antes que petição da Cruzada se materializasse, incluía algumas medidas que logo seriam sugeridas em tal documento, como a redução da maioria penal. Em uma entrevista, o Ministro de Justiça, Segurança e Direitos Humanos, Gustavo Beliz, diante de uma pergunta específica sobre esse tema, assinalava:

Muchas cosas de este plan las veníamos trabajando desde hace más de cuatro meses, con la máxima reserva. El Presidente nos indicó que no se fuera a percibir este plan como una respuesta espasmódica. Pero por qué no decirlo: el caso Blumberg fue un fortísimo toque de atención en cuanto a

denúncias que a nós não constam, dizendo que há mais sequestros do que houve. E, além disso, tem um apoio midiático infernal, como se vê em sua visita programada às 7h da tarde nas casas das vítimas de sequestro, porque as 7h é a dos noticiários... e isso acompanhado de maratonas em canais de televisão, alguns dos quais o têm permanentemente instalado”, *Clarín*: “Lo que no me perdonan es haber condenado a Videla”, 10/10/2004. E, no mesmo momento, apontou: “Para mim existem dois Blumberg: um é o pai sofrido que busca a verdade, que reivindica a justiça, que veicula a demanda de muitos argentinos que querem mais segurança. A esse Blumberg abrimos as portas, como a outros familiares que a partir da dor decidem colaborar. E há o Blumberg fascista, fazendo uma política feia, representando setores que procuram ver como podem desestabilizar e agredir. A esse Blumberg eu não respeito, obviamente. E não o respeito pela simples razão de que mente de forma sistemática e me faz acusações pessoais que são falsas e que ele jamais poderia comprovar”. E sobre discutir seu plano de reformas na província de Buenos Aires com Blumberg, disse: “Não, porque ele não tem nem ideia sobre o tema da segurança. Ainda que seja legítimo que se preocupe com ela. São duas coisas distintas. As pessoas querem soluções imediatas, alguém procura dar-lhes. Mas temos que nos acostumar a instalar a ideia do médio prazo. Se nós não somos capazes de instalar essa ideia, vamos andar aos tropeços. Vamos ter que mudar ministros de forma histórica e contínua e jamais haverá política de segurança. Isso aconteceu até agora. Mas as mudanças não se fazem assim”. *La Nación*: “León Arslanian: Hay un Blumberg fascista”, 17/10/2004. Ver também: *Clarín*: “Arslanian cruzó duro a Blumberg por los reclamos de seguridad”, 28/8/2004; *La Nación*: “Contrapunto de opiniones”, 29/8/2004; *La Nación*: “Alarma por la presencia de la droga en el delito”, 19/9/2004; *La Nación*: “Se profundiza la controversia entre Arslanian y Blumberg”, 12/10/2004. Sobre os legisladores oficialistas, ver: *Clarín*: “Los legisladores adoptan un clima menos permeable ante Blumberg”, 30/8/2004. Também existia uma forte oposição das organizações de direitos humanos que, em função da política adotada pelo governo do presidente Kirchner sobre a perseguição e castigo dos delitos de Estado durante a última ditadura militar, como já disse, haviam adotado uma atitude geral de apoio com relação ao processo político recentemente inaugurado.

la demanda pública en materia de seguridad. (Las leyes deben aprobarse en las próximas tres o cuatro semanas. *Clarín*, 21/4/2004)^{13,14}

Por outro lado, para além do que se colocava retoricamente, a maioria dos representantes parlamentares dessa aliança política votaram favoravelmente às diversas leis penais e processuais penais sancionadas em âmbito nacional e provincial.

Como já apontamos em outra ocasião, a precedente onda de “populismo penal de cima para baixo”, desde finais dos anos 1990, havia rompido com um modo fortemente elitista de elaboração da política penal, centrado na voz do especialista do campo do direito com um saber particular sobre o “dever ser” e afastado e protegido das intervenções do “público”. (Sozzo, 2015). Essa primeira onda, gerada a partir da política e dos meios de comunicação, colocou na esfera pública, pela primeira vez desde a transição para a democracia, “o que as pessoas pensam e querem” como um ponto central. Essa referência, repetida interminavelmente no contexto midiático, produziu uma mensagem forte que permitiu a certos setores sociais, diante de manifestações concretas do problema do delito e a partir da experiência de ser vítima, erigirem-se em representantes dessa entidade, “as pessoas”, e a partir daí propor uma série de demandas de mudanças no campo penal com uma legitimidade construída dessa forma. Isto é, a onda de “populismo penal de baixo para cima” sedimentou-se na onda precedente de “populismo penal de cima para baixo”, a primeira preparou a segunda e tornou-a possível.¹⁵

¹³ A mudança de ministro, em julho de 2004, deixou este Plano Integral sem efeito quase que imediatamente. *La Nación*: “Rosatti había dicho que ‘el plan es una carambola a 18 bandas’”, 30/7/2004.

¹⁴ “Muitas coisas desse plano vinham sendo trabalhadas há mais de quatro meses, com a máxima discrição. O presidente nos indicou que não se percebesse esse plano como uma resposta espasmódica. Mas por que não dizer: o caso Blumberg foi uma fortíssima chamada de atenção com relação à demanda pública em matéria de segurança”. (As leis devem ser aprovadas nas próximas três ou quatro semanas. *Clarín*, 21/4/2004)

¹⁵ Por isso mesmo, como assinalava anteriormente, boa parte das mudanças legais produzidas em âmbito nacional, ao calor da Cruzada Axel, na realidade haviam sido apresentadas anteriormente como projetos no Congresso da Nação.

Por outro lado, a crise de 2001, como manifestação máxima da crise dos partidos políticos tradicionais na Argentina – o lema fundamental dos cidadãos nas ruas durante os protestos desse momento era “vão embora todos, e que não fique nenhum” –, abriu o caminho para a ampliação do desenvolvimento de formas de mobilização social e política que vinham sendo desenvolvidas durante os anos 1990 – como o movimento dos desempregados. Se bem que, anteriormente, haviam sido registradas algumas formas de mobilização social e política em torno do problema do delito, que haviam adquirido certo nível de organização e persistência no tempo, as mesmas – como dizia anteriormente – estiveram relacionadas com os “delitos dos poderosos”, como o movimento de luta pelo julgamento e castigo dos crimes do Estado durante a última ditadura militar, o movimento de luta contra violência e os abusos policiais ou mobilizações sobre casos específicos dos anos 1990, como o caso Maria Soledad ou o caso Cabezas. Com relação ao “delito comum”, ao “delito dos fracos”, as mobilizações sociais e políticas haviam sido minoritárias e pouco persistentes. No contexto do final da crise de 2001, apareceu como possibilidade um fenômeno como a “Cruzada Axel”, de caráter massivo e permanente – pelo menos durante certo período – amalgamando traços desses diversos precedentes de mobilização social, com certa coincidência com relação à crítica e desconfiança das autoridades políticas e institucionais.

A forte instauração da “crise de segurança” na esfera pública e política desde finais dos anos 1990 também teve um papel significativo para fazer possível essa onda de “populismo penal de baixo para cima”. (Sozzo, 2005; 2007; 2012; 2015). Isso esteve fortemente vinculado aos efeitos devastadores no âmbito econômico, social e cultural das reformas neoliberais da “década menemista”, pois geraram disseminadas situações de vulnerabilidade e exclusão social, e uma estendida sensação de precariedade, mutação e incerteza – também entre quem se encontrava incluído socialmente –, que encontrou um canal de manifestação e condensação na questão do “delito comum”, do “delito dos fracos”.

Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 1990, essas formas de delito pareciam vir experimentando certo crescimento, espe-

cialmente na cidade e província de Buenos Aires, epicentro da emergência de ambas as ondas de populismo penal, ainda que as evidências disponíveis não sejam conclusivas a esse respeito. Na Argentina, as estatísticas oficiais sobre a criminalidade – de fonte policial – têm os problemas recorrentemente apontados pela literatura especializada – a “cifra negra” e seu “caráter manufaturado” –, que nesse contexto adquirem proporções extremas em função da ausência de mecanismos de monitoramento da informação produzida através de uma complexa cadeia institucional e dos altos níveis de desconfiança pública nas instituições policiais. (Sozzo, 2008; p. 21-41). De acordo com estas, a taxa de delitos registrados contra a propriedade em 1996 era de 1.410 para cada 100 mil habitantes, enquanto em 2004 passou a ser de 2.074 para cada 100 mil habitantes – com um pico em 2002 de 2.497 para cada 100 mil habitantes. Isso implica um incremento de 47% em oito anos. Na cidade de Buenos Aires, os delitos registrados contra a propriedade passaram de 2.700 para cada 100 mil habitantes, em 1996, para 4.737 para cada 100 mil em 2004, um incremento de 75%, sensivelmente superior ao experimentado no âmbito nacional. Na província de Buenos Aires, nesse mesmo período, passou-se de 750 delitos registrados contra a propriedade para cada 100 mil habitantes para 1.240 para cada 100 mil habitantes, um aumento de 65%, próximo ao experimentado na cidade de Buenos Aires. Agora, com relação aos homicídios dolosos – aparentemente um tipo de delito com menor nível de cifra negra nas estatísticas oficiais – na Argentina, a taxa em 1996 era de 8,5 para cada 100 mil habitantes, passando para 5,9 para cada 100 mil habitantes em 2004 – com altos níveis até 2002, quando chegou a 9,2 –, uma queda muito importante que faz este indicador voltar a apresentar níveis de meados dos anos 1980. Na cidade de Buenos Aires, em 1996, a taxa de homicídios dolosos registrados era de 5,8 para cada 100 mil e passou para 4,5 para cada 100 mil habitantes em 2004 – com um pico de 6,6 para cada 100 mil habitantes em 2002 –, enquanto na província de Buenos Aires, nesse período, passou-se de uma taxa de 8,6 para cada 100 mil habitantes para uma taxa de 7,2 para cada 100 mil habitantes – mas com um pico de 13,7 para cada 100 mil habitantes em 2002. Como vemos, nas

jurisdições particulares ratifica-se a diminuição em âmbito nacional dessa forma de delito, ainda que em 2002 tenham sido apresentados níveis mais altos que os do ponto de partida da série. Para a cidade de Buenos Aires e a Grande Buenos Aires – em que reside parte significativa da população da província de Buenos Aires – desde 1997 até 2003, também temos como fonte alternativa pesquisas de vitimização realizadas anualmente pela Direção Nacional de Política Criminal – não foi realizada com respeito a 2004. Para a primeira jurisdição, passa-se de um índice de vitimização por roubo com violência de 8,6% a 10%; roubo em domicílios, de 5,9% para 5,6%; roubo de objetos automotores, de 14,3 para 7,2%; roubo de veículos, de 3,8 para 3,6%; furto, de 12,9% para 6,6% e lesões e ameaças, de 3,8% para 3,6%. Como é possível observar, essas evidências desenham um panorama de diminuição ou estabilidade no período, com a exceção do roubo com violência, que contrasta com as tendências registradas nas estatísticas oficiais para os delitos contra a propriedade. Para a segunda jurisdição, passa-se de um índice de vitimização por roubo com violência de 9,8% para um de 11,8%; roubo de domicílio, de 9,5% para 10,7%; roubo de objetos automotores, de 16,8% para 6,1%; roubo de veículos, de 4,3% para 3,8%; furto, de 7,5% para 4,1% e lesões e ameaças, de 3,4% para 4,2%. Trata-se de um panorama um pouco menos nítido do que no caso da cidade de Buenos Aires, com descensos em quatro categorias e aumento no roubo em domicílios e no roubo com violência, o que suscita algumas semelhanças e diferenças com relação à origem das estatísticas oficiais. De todo modo, ainda que as evidências empíricas coincidam, considero, assim como Katherine Beckett, que é necessário evitar a interpretação ingênua que automaticamente vincula o aumento do delito ao aumento da preocupação dos cidadãos a respeito, e uma conseguinte maior demanda por incrementar a punitividade, que é acolhida pelos atores políticos que tomam decisões e ações em consequência disso – o que chama de “tese da democracia que funciona verdadeiramente”. As elites – não equivocadamente, mas atravessadas por conflitos e lutas – possuem a capacidade de definir os problemas sociais e, com seu acesso privilegiado aos meios de comunicação e à esfera do debate político –

especialmente quando são funcionários estatais –, de moldar – pelo menos em parte – as maneiras de ver tais questões por parte de segmentos do público – ainda que nunca a partir do nada, mas selecionando significados que ecoam com suas experiências da vida cotidiana. (BECKETT, 1997: p. 3-7, 63-65); (BECKETT & SASSON, 2001: p. 20, 82-83, 119); ver também, na mesma direção: (SAVELSBERG, 1994: p. 919-920; 1999: p. 52); (SPARKS, 2003a: p. 31); (ZIMRING & JOHNSON, 2006: p. 268-269); (LACEY, 2008: p. 53); (BARKER, 2009: p. 17). De fato, como demonstrei anteriormente, um importante crescimento do delito comum na Argentina, pelo menos como registrado pelas estatísticas oficiais, na primeira etapa da transição para a democracia não foi acompanhado por um consequente crescimento da punitividade. (SOZZO, 2011b; 2013). Entretanto, o aumento do delito comum – sobretudo se é rápido e de uma elevada magnitude – pode ser uma condição que, dada a presença de outra série de fatores políticos e culturais, acabe contribuindo para gerar uma onda de populismo penal – mas nunca por si mesma, de forma autossuficiente – que, por sua vez, pode se dar sem que ela esteja presente. (BECKETT, 1997: p. 15); (ROBERTS *et al.*, 2003: p. 12-13); (ZIMRING & JOHNSON, 2006: p. 275); (PRATT, 2007: p. 37); (NELKEN, 2010a: p. 57). Ainda, como explicar a atitude da aliança política em torno ao presidente Kirchner diante da Cruzada Axel, marcada por certa ambiguidade retórica, mas apoiando a sanção de reformas legislativas nacionais e provinciais que coincidiam com tais demandas e propostas? A resposta passa fundamentalmente pelo que constituía um viés fundamental do kirchnerismo em sua fase inicial de construção (gestação iniciada uma vez que o presidente Kirchner chegou ao governo): sua fragilidade política. Essa fragilidade política nascia por haver obtido apenas 22% dos votos nas eleições gerais de abril de 2003 e de sua complexa relação com o setor do Partido Justicialista reunido ao redor da figura do ex-presidente Duhalde, quem havia impulsionado sua candidatura e buscava perfilar-se no papel de “tutor” do novo governo nacional. As mobilizações sociais e políticas da Cruzada Axel, amplificadas pelos meios de comunicação nesse momento, apareciam como impossíveis de serem ignoradas por essa aliança governante, que estava

trabalhando na elaboração de sua própria identidade política – esse novo rosto, pós-neoliberal para a tradição peronista – e, ao mesmo tempo, buscava alcançar um consenso político que pudesse ser traduzido em consenso eleitoral, ao redor de uma agenda de medidas políticas colocadas por seus atores fundamentais no centro da cena – o pagamento e a quitação da dívida externa, a política de direitos humanos, a renovação da Corte Suprema de Justiça da Nação, o não alinhamento em matéria de política internacional com o governo dos Estados Unidos e sua aproximação aos governos progressistas da região como o da Venezuela ou o do Brasil etc.¹⁶ Ou seja, uma boa parte dos atores políticos da aliança kirchnerista atuaram “por conveniência”, gerando uma resposta pragmática diante de uma conjuntura marcada pela instabilidade e pela urgência do que era percebido por seus protagonistas como uma pressão social constante e unívoca. Entretanto, também tiveram atores políticos da aliança kirchnerista que atuaram “por consciência”, pois já haviam sustentado e promovido a primeira onda de “populismo penal de cima para baixo” como participantes – em diferentes posições governamentais – das estruturas do Partido Justicialista. Essa interpretação se vê respaldada porque, na medida em que a aliança política kirchnerista foi consolidando-se e definindo seu perfil pós-neoliberal a partir das eleições legislativas de 2005 – e rompendo com parte dos segmentos conservadores que a integravam inicialmente, associados ao ex-presidente Duhalde –, o recurso a essa orientação no campo penal ficou debilitada – ainda que com certas exceções no âmbito provincial ou diante de conjunturas específicas no âmbito nacional, sobre as quais voltaremos mais adiante.

¹⁶ Em grande medida, essa pressão não afetava apenas aos atores políticos kirchneristas, mas a todos os políticos profissionais no cenário da forte crise de legitimidade que havia sido manifestada de forma extrema em dezembro de 2001 e que, no plano cultural, foi apoiada pela liturgia neoliberal acerca da ineficácia e ineficiência da ação estatal construída para apoiar os processos de privatização desenvolvidos durante a década de 1990. E isso explica por que mesmo os legisladores de setores “progressistas”, não associados ao governo do presidente Kirchner, votaram a favor, em âmbito nacional e provincial, das propostas de lei discutidas durante o ano de 2004.

Para pensar essa reação em particular – e, em geral, as estratégias dos atores políticos durante essas ondas de populismo penal “e baixo para cima” em momentos de crise –, pode resultar mais útil aquela ideia já colocada embrionariamente por Durkheim e retomada por Garland (1996: p. 445), sobre como a fragilidade das autoridades políticas democráticas, em tempo de incertezas e turbulência social, ligada a percepções de desconfiança e ilegitimidade por parte dos cidadãos – “são visualizadas como incapazes de dar resposta satisfatoriamente às necessidades das pessoas comuns” – tende a impulsionar o recurso a instrumentos repressivos como forma de brindar, pelo menos, a aparência de manutenção da ordem social e, nesse contexto, a própria posição privilegiada enquanto autoridade política. Ver também: (SPARKS, 2003a: p. 34; 2003b: p. 168); (ZIMRING & JOHNSON, 2006: p. 276); (PRATT, 2007: p. 52, 64).¹⁷ Entretanto, foram observadas situações nas quais esse tipo de conexão não foi verificada, motivo pelo qual deveríamos ser cautelosos acerca da possibilidade de erigi-la como um vínculo inevitável. (BARKER, 2009: p. 7).

Podemos agora voltar nossa atenção ao ocorrido durante esses anos com a punitividade na Argentina. Roger Matthews criticou a abundante utilização da noção de punitividade na literatura da sociologia do castigo por não ser definida claramente. Sublinhando o que, do seu ponto de vista, são suas conotações normais de excesso, relacionadas ao

¹⁷ Em outro marco, James Whitman expõe uma ideia em certa medida similar em seu estudo histórico comparativo sobre as formas de castigo nos Estados Unidos, por um lado, e na Alemanha e França, por outro, ainda que referente ao “Estado”, mais que às “autoridades políticas” – uma referência reificadora que seria bom evitar. (MELOSSI, 1992). Whitman considera que os “Estados fortes” – em seu estudo, Alemanha e França – tendem a castigar menos severamente já que são relativamente poderosos e autônomos, o que permite que intervenham na sociedade civil sem perder legitimidade e suas burocracias são, em certa medida, independentes das mudanças na opinião pública. (2003: p. 13-14). Do seu ponto de vista, isso é o que habilita o frequente recurso à “piedade” diante do delito. E é justamente o oposto do que ocorre nos Estados Unidos, em que historicamente se observa um “Estado fraco”, nesse sentido (2003: p. 12) – para uma crítica a esse argumento, ver: (LACEY, 2008: p. 39-40). Para uma utilização dessa distinção entre “fraco” e “forte” para caracterizar o Estado nos Estados Unidos em relação à política penal, mas justamente para afirmar o inverso de Whitman, ver: (GOTTSCHALK, 2006); (NOVACK, 2008) –, e uma crítica a essa categorização, em geral, em: (GARLAND, 2013: p. 503-505).

castigo para além ou acima do que é necessário ou apropriado, coloca os problemas lógicos acerca de como definir tais níveis de necessidade ou adequação (MATTHEWS, 2005: p. 179) –; em um sentido similar, Pease (1994: p. 118) e Roche (2007: p. 539-541). Esta definição ajusta-se ao que na literatura recente foi definido como a “nova punitividade” (PRATT *et al.*, 2005: p. XII-XIII) e que permite postular a existência – por oposição – de “sociedades não punitivas”. (PRATT *et al.*, 2005: p. XVIII); (NELKEN, 2005: p. 218). É preciso assumir que se trata de uma noção difícil de precisar, mas o modo em que se decide conceituá-la pode amplificar seus inconvenientes. Do meu ponto de vista – e como já expusemos anteriormente (SOZZO, 2011b, 2013) –, é possível pensar a punitividade de forma mais simples e útil, em termos gerais, como o nível de dor ou sofrimento produzido pelo sistema penal. (CHRISTIE, 1982). Nesse sentido, é praticamente uma contradição em seus próprios termos referir-se a “sanções não punitivas” ou “sociedades não punitivas”. (Cf. MATTHEWS, 2005: p. 180). As sanções sempre implicam, ao meu ver, certa quantidade de dor ou sofrimento e, portanto, sempre possuem a qualidade de serem “punitivas”, em maior ou menor grau. Obviamente, essa maneira de definir a punitividade também gera importantes dificuldades para sua investigação empírica – segundo um ponto de vista quantitativo, ver: (PEASE, 1994); (KOMMER, 1994; 2004); (TONRY, BLUMSTEIN & VAN NESS, 2005); (FORST, 2006); (TONRY, 2007: p. 7-13). Entretanto, considero que seja possível diferenciar, como ponto de partida, duas dimensões variáveis, complexamente inter-relacionadas. (SNACKEN, 2010: p. 274). Por um lado, o grau de extensão: a princípio, um sistema penal é mais “punitivo” do que outro na medida em que aplica penas ou medidas de controle que juridicamente não são definidas como penas, mas produzem dor ou sofrimento – a prisão preventiva, por exemplo – a um maior número de indivíduos. Por outro lado, o grau de intensidade ou severidade: um sistema penal é mais “punitivo” que outro na medida em que aplica penas ou medidas de controle que juridicamente não são definidas como penas que produzem um maior nível de dor ou sofrimento humano. Obviamente, esta segunda dimensão é muito complexa e difícil de reconduzir com-

pletamente à linguagem estatística. Porém, também é certo que existem certos pontos fixos: um sistema penal que impõe a pena de morte é mais punitivo que outro que não o faz; um sistema penal que impõe mais penas de custódia que penas não custodiais é mais punitivo que outro que faz o inverso; um sistema penal que impõe penas de prisão mais longas é mais punitivo que outro que impõe penas de prisão mais curtas; um sistema penal que não dá a possibilidade de liberdade condicional ou saída temporária para os condenados à pena de prisão é mais punitivo que outro que, sim, o faz etc. Integrar essas duas dimensões resulta em uma tarefa extraordinariamente complicada e sempre relativamente inacabada, mas nossos esforços devem orientar-se nesse sentido.

Existem poucos indicadores disponíveis acerca da evolução da punitividade na Argentina. Por um lado, contamos com dados oficiais que nos permitem aproximarmos à evolução do encarceramento em âmbito nacional e nas diversas jurisdições específicas.¹⁸

Foi reiteradamente destacado que o volume de pessoas encarceradas ou a taxa de encarceramento para cada 100 mil habitantes não é o único nem o mais preciso indicador para medir os níveis de punitividade. (PEASE, 1994: p. 117); (KOMMER, 2004: p. 9; (NELKEN, 2005: p. 220-221; 2010a: p. 36; 2010b: p. 332); (TONRY, 2007: p. 7-9); (BRODEUR, 2007: p. 61-63). Porém, muitas vezes, essa avaliação parte de uma definição desta noção que inclui a conotação antes referida de excesso, para além de um parâmetro adequado ou apropriado.¹⁹ Entendida nos termos básicos que

¹⁸ Com relação à população encarcerada no Serviço Penitenciário Federal, não é possível construir as taxas por 100 mil habitantes, pois em tais unidades penitenciárias encontram-se privados de sua liberdade aqueles que o foram pela administração da justiça penal na cidade autônoma de Buenos Aires, como consequência do possível cometimento de delitos comuns – que são frequentemente de jurisdição provincial –, assim como aqueles que foram privados de sua liberdade pela administração da justiça penal federal em todo o país, em razão de sua competência e para além do lugar onde tais delitos foram cometidos. Por isso, nesse caso, sempre nos referiremos ao volume de pessoas detidas em 31 de dezembro de cada ano.

¹⁹ Inscreve-se neste marco, por exemplo, a frequente crítica a não consideração do volume de delitos ocorridos na jurisdição e o período que se está analisando. Tipicamente, o argumento é exposto do seguinte modo: se o volume de delitos realmente ocorridos cresceu em uma jurisdição e período, é esperado que o volume da população encarcerada aumente e, portanto, a taxa de encarceramento, e não é este um indicador de maior punitividade do sistema penal, mas simplesmente que chegam a conhecimento das instituições do sistema penal –

expusemos anteriormente, permite que nos aproximemos ao fenômeno crucial do grau de extensão do sistema penal. (BECKET & SASSON, 2001: p. 4); (CAVADINO & DIGNAM, 2006: p. 4); (LACEY, 2008: p. 43).

Por outro, contamos com dados oficiais acerca da evolução da quantidade de sentenças condenatórias em âmbito nacional nesse período, assim como nas diversas jurisdições específicas. Esse indicador básico também permite que nos acerquemos do grau de extensão do sistema penal. Porém, além disso, possuímos uma série de dados oficiais sobre as características dessas sentenças condenatórias que permitem que nos aproximemos do grau de intensidade do sistema penal, a outra dimensão da punitividade anteriormente ressaltada. Desse modo, analisaremos a evolução da quantidade de sentenças condenatórias de execução condicional e execução efetiva; a quantidade de sentenças condenatórias custodiais e não custodiais; e a quantidade de sentenças a penas de prisão de acordo com a quantidade de anos de privação de liberdade.

Incluiremos aqui os dados referentes ao ano de 2005. Como veremos na próxima seção, nesse ano começam a aparecer alguns sinais de obstacularização da reprodução e aprofundamento do populismo penal, alguns dos quais estão vinculados à consolidação do kirchnerismo como aliança e programa político. Porém, é importante incluir tal ano para observar o impacto das mudanças legais que foram realizadas durante 2004, que afetam os níveis desse ano apenas parcialmente.

polícia, justiça penal – uma maior quantidade de delitos cometidos, motivo pelo qual são iniciados mais processos penais, são apreendidos mais suspeitos e imputados, são realizadas mais prisões preventivas e produzidas mais sentenças condenatórias, que levam mais pessoas às prisões. Do meu ponto de vista, esse argumento pode ser utilizado para explicar por que foi produzido um aumento da punitividade, mas não para discutir se foi produzido ou não. A maior extensão do sistema penal que envolve o aumento da taxa de encarceramento é sempre um indicador de maior punitividade, entendida como sofrimento ou dor distribuído pelo sistema penal. Por outro lado, o argumento do aumento do delito realmente ocorrido como explicação para o aumento da taxa de encarceramento apresenta numerosos problemas: como sabemos se foi produzido ou não tal aumento – dado os problemas que apresentam as estatísticas oficiais, mas também as estatísticas de vitimização para produzir informação sobre a “criminalidade real”?; em razão de que sempre o sistema penal opera com uma porção limitada da “criminalidade real” seletivamente escolhida, por que um aumento da criminalidade real deveria ser traduzida em um aumento do volume de casos objetos da atividade policial e judicial? etc.

No que se refere ao encarceramento, a taxa na Argentina passou de 123 presos para cada 100 mil habitantes em 2002 – sem contar as pessoas privadas de liberdade em sede policial, imputadas ou condenadas em jurisdições que possuem serviço penitenciário, cujo número não era informado oficialmente²⁰ – para 144 presos por 100 mil habitantes em 2005, o que implicou em um incremento de 17% em três anos. (Ver gráfico 1 do Anexo).²¹

Na província de Buenos Aires – a maior jurisdição do país, com a maior quantidade de população privada de liberdade e na qual foram produzidas reformas legais específicas destinadas ao aumento da severidade penal –, tal taxa de encarceramento passou de 132 presos por cada 100 mil habitantes em 2002 para 169 para cada 100 mil em 2005, evidenciando um crescimento de 28% em apenas três anos. Todavia, nesse caso, encontra-se disponível o número oficial de presos em sedes policiais – reunido pelo Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS, 2008: p.150). Em 2002, eram 7.507, enquanto 18.931 eram encarcerados em instituições penitenciárias. Em 2005, 6.036 frente a 24.721 encarcerados em instituições penitenciárias. Somadas ambas as cifras, a taxa de privação de liberdade produzida pelo sistema penal nesse cenário provincial passou de 185 para cada 100 mil habitantes, em 2002, para 210 para cada 100 mil habitantes em 2005, um incremento de 13,5% em três anos. (Ver gráficos 2 e 3 do Anexo).

²⁰ Este volume resultava e resulta importante na Argentina. Em 2002, se somamos a população detida em unidades policiais nas províncias de Santa Fé e Buenos Aires – as duas jurisdições nas quais tradicionalmente esse fenômeno teve sua manifestação mais intensa, sendo mais contido no restante das jurisdições – chegavam a 8.887 pessoas, o que representava 19% do total da população penitenciária nacional, que totalizava 46.288 presos. Portanto, a taxa de encarceramento apresentada para o âmbito nacional gera uma séria sub-representação dos alcances do fenômeno. Somando os dados apenas dessas duas províncias à população penitenciária nacional de 2002, a taxa de encarceramento do país seria, ao invés de 123 para cada 100 mil habitantes, de 146 para cada 100 mil, 19% superior.

²¹ As taxas de encarceramento são calculadas aqui utilizando, para os anos 2001 e 2010, os dados referentes à população geral, produzidos pelos respectivos Censos Nacionais e, para o restante dos anos, pelas projeções populacionais oficiais realizadas pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC). Com relação à população penitenciária, utiliza-se a informação produzida para cada ano pelo Sistema Nacional de Estatísticas da Execução Penal do Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Nação.

No Serviço Penitenciário Federal, a população penitenciária passou de 8.795 pessoas privadas de sua liberdade, em 2002, para 9.625 em 2005, o que implicou um crescimento de 9% em três anos – que resultou na metade do registrado na população penitenciária em âmbito nacional. (Ver gráfico 4 do Anexo).²²

No que se refere às sentenças condenatórias, passou-se de 25.538 em 2002, para 32.965 em 2005, um incremento global de 29% em apenas três anos. Na cidade de Buenos Aires, passou-se de 8.522 sentenças condenatórias, em 2002, para 13.657 em 2005, um impressionante incremento de 60% em apenas três anos – o dobro do registrado em âmbito nacional. (Ver gráfico 5 do Anexo). Em todo caso, os incrementos nas sentenças condenatórias foram mais marcantes para esse período do que os produzidos nas taxas e volumes de encarceramento – com exceção da cidade de Buenos Aires. Ainda assim, como dizíamos, é possível analisar detalhadamente alguns indicadores acerca da intensidade das sentenças condenatórias impostas para além de seu volume geral. Em âmbito nacional, 42% das sentenças condenatórias prolatadas em 2002 eram de cumprimento condicional, e 58% de cumprimento efetivo. Em 2005, passaram a ser, respectivamente, de 35% para 65%. Na cidade de Buenos Aires, em 2002, essas proporções eram de 44% e 56% e passaram, em 2005, para 37% (cumprimento condicional) e 63% (cumprimento efetivo). Na província de Buenos Aires, em 2002, essas proporções eram de 39% (cumprimento condicional) e 61% (cumprimento efetivo) e passaram a ser de 32% e 68% em 2005. (Ver gráficos 6, 7 e 8 do Anexo). Como é possível observar, ocorreu um aumento significativo da severidade penal em apenas três anos, manifestado na maior proporção de sentenças de cumprimento efetivo, tanto em âmbito nacional como nas jurisdições particulares abordadas.

²² Não possuímos muitos dados empíricos confiáveis, nesse período, que permitam construir indicadores de punitividade acerca da vida na prisão para incorporar à dimensão dos níveis de sofrimento experimentados pelas pessoas privadas de sua liberdade. Por exemplo, não contamos com informação sobre o total de pessoas que falecem – por distintas causas – nas prisões argentinas (nem neste período nem na atualidade). É crucial avançar nesse sentido para tornar mais complexo o panorama que surge a partir dos dados aqui apresentados.

Em segundo lugar, na mesma direção, é possível analisar a evolução da proporção, nas sentenças condenatórias, das sanções impostas que implicam privação de liberdade em relação àquelas que não implicam uma forma de custódia. É preciso destacar aqui que a unidade de análise não são as sentenças condenatórias, mas as sanções impostas por elas, já que uma sentença condenatória pode impor várias sanções. Em âmbito nacional, em 2002, 81% das sanções foram privativas da liberdade, enquanto os 19% restantes eram sanções não custodiais. Em 2005, o percentual das primeiras aumentou para 85%, reduzindo-se as segundas para 15%. Na província de Buenos Aires, o percentual de sanções privativas de liberdade era, em 2002, de 82% e aumentou para 86% em 2005, enquanto na cidade de Buenos Aires, nesse período, também aumentou de 82% para 87%. (Ver gráficos 9, 10 e 11 no Anexo). Como no indicador precedente, aqui também se observa um aumento da severidade penal.

Em terceiro lugar, também no mesmo sentido, é possível observar a evolução da gravidade das sanções impostas nas sentenças condenatórias que implicavam em privação de liberdade. Em nível nacional, em 2002, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 71,8% do total, aquelas entre três e cinco anos representavam 13,2%, aquelas de mais de cinco anos, 14,3%, e aquelas de prisão perpétua representavam 0,5%. Em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos caíram para 66%, enquanto aquelas entre três e cinco anos aumentaram para 16,3%, aquelas de mais de cinco anos ficaram em 17,3% e as sanções de prisão perpétua diminuíram para 0,25% do total. (Ver gráfico 12 no Anexo).

Esse crescimento da severidade das penas privativas de liberdade impostas é repetido na província de Buenos Aires. Assim, em 2002, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 73,2% do total, aquelas entre três e cinco anos representavam 13,2%, aquelas de mais de cinco anos representavam 13,4%, e aquelas de prisão perpétua 0,13%. Em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos caíram fortemente para 63,7%, enquanto aquelas entre três a cinco anos aumentaram para 18,4%, aquelas de mais de cinco

anos ficaram em 17,7%, e as sanções de prisão perpétua foram reduzidas para 0,09% do total. (Ver gráfico 13 no Anexo). O que também se verificava na cidade de Buenos Aires, ainda que em menor medida. Assim, em 2002, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 73,8% do total, aquelas entre três e cinco anos representavam 13,2%, aquelas de mais de cinco anos 12,6%, e aquelas de prisão perpétua 0,26%. Em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos caíram para 70,8%, enquanto aquelas entre três e cinco anos aumentaram para 15,8%, aquelas de mais de cinco anos ficaram em 13,1%, e as sanções de prisão perpétua mantiveram-se em 0,2% do total. (Ver gráfico 14 do Anexo).

Como se observa, na Argentina – e especialmente na província de Buenos Aires –, a punitividade apresentou um crescimento significativo conforme todos esses indicadores, de mãos dadas à essa onda de “populismo penal de baixo para cima” que ratificou e aprofundou a tendência que havia sido esboçada a partir da primeira onda de “populismo penal de cima para baixo” ocorrida no final da década de 1990. (Sozzo, 2015).²³

²³ Obviamente, existe a complexa questão sobre como discernir em que medida as modificações destes diversos indicadores de punitividade ocorreram, devido a essa nova onda de populismo penal “de baixo para cima” – com suas iniciativas legais e práticas, e o clima político e cultural que gerou – e não a outras variáveis que podemos perder de vista ao enfatizarmos esse processo. Considero que tal processo cumpriu um papel fundamental nessa evolução. Mas isso não implica descartar outros elementos que podem contribuir para a compreensão das tendências de punitividade neste período. Por exemplo, em 1998, na província de Buenos Aires – que, como dissemos, por sua magnitude tem um importante impacto nas tendências nacionais – produziu-se a sanção do novo Código Processual Penal. Tal texto legal gerou certas possibilidades de abreviação e aceleração dos processos penais, na busca por efetividade e eficiência, mas no marco de um proclamado giro em direção a um modelo acusatório e à criação de proteções para os direitos individuais dos imputados. Em 1997, em âmbito nacional e federal, também havia sido introduzido o “juízo abreviado” no processo penal, através da Lei 24.825. Não é possível pensar essas iniciativas como parte da primeira onda de “populismo penal”, pois isso significaria desconhecer a diferença de linguagem e atores que a impulsionaram. Entretanto, uma questão muito complexa é determinar empiricamente em que medida tais mecanismos de abreviação e aceleração, junto com o incremento do orçamento, infraestrutura e pessoal que envolveu, especialmente, a reforma na província de Buenos Aires, poderiam ter contribuído para que mais pessoas fossem objeto da justiça penal, aumentando a punitividade – pelo menos, na dimensão da extensão. Por exemplo, poderia ter sido viabilizada a imposição de mais prisões preventivas como medidas cautelares ao existirem mais imputados em mais processos penais. Ou a imposição de maior

Segundo momento. Barreiras à virada punitiva

O ano de 2005 resulta em um momento muito importante na emergência do kirchnerismo como aliança e programa político na Argentina. Durante esse ano, ocorreu o rompimento da relação política do presidente Kirchner com o ex-presidente Duhalde e a reconstrução de seus vínculos com governadores e prefeitos peronistas. Isso foi divulgado através da campanha eleitoral para as eleições legislativas de outubro de 2005, na qual a aliança kirchnerista (Frente para a Vitória) obteve a primeira minoria em ambas as câmaras do Congresso da Nação (29,9% dos votos para deputados e 45,1% para senadores), derrotando nas urnas as listas construídas pelo peronismo não aliado ao presidente (Partido Justicialista, 6,7% dos votos para deputados e 0,7% dos votos para senadores e Frente Justicialista, 3,9% para deputados e 17,2% para senadores), assim como as outras forças de oposição de centro-direita e centro-esquerda. Essas eleições legislativas marcaram o início da tentativa do kirchnerismo de conquistar a estrutura do Partido Justicialista – depois de deslocado o ex-presidente Duhalde como figura central –, ainda que não necessariamente implicasse desarticular completamente a ideia de “transversalidade” que lhe havia permitido somar setores para além do peronismo nos primeiros dois anos de seu governo, como grupos e dirigentes do Partido Socialista, o FREPASO, a União Cívica Radical e a Coalizão Cívica. (NOVARO, 2010: p. 295-297). Ao mesmo tempo, forta-

quantidade de penas de cumprimento efetivo poderia ter sido promovida pelo fato de que mais pessoas foram objeto da justiça penal, e isso faria com que, em maior medida, tendo em conta seu caráter seletivo, uma parcela delas, anteriormente, em suas trajetórias de vida, tenham experimentado decisões de suspensão condicional do processo ou de imposição de penas de cumprimento condicional, o que pode tornar inevitável a imposição de uma pena privativa de liberdade de cumprimento efetivo, diante do cometimento de um novo delito. Em todo caso, trata-se de um tema a ser indagado empiricamente de forma mais acabada do que se fez até o momento – nesse sentido, ver as contribuições de Anitua (2001); Bombini (2008); Ganon (2008); Gutierrez (2010b: p. 7-13). Sobre a compatibilidade entre “populismo penal” e “gerencialismo” como tendências no campo penal, ver: (PRATT, 2007: p. 134-136). Voltaremos a esse ponto adiante. Geralmente, esse tipo de conexão se trata de um caso do argumento geral sobre a necessidade, para compreender os volumes de punitividade, de colocar ênfase nas práticas da justiça penal e suas variações – mesmo com o risco de que essa linha entre as variáveis independentes e dependentes se torne difusa – como “causa próxima”. (NELKEN, 2010a: p. 64-66; 2010b: p. 332).

leceu-se a aliança com o setor sindical liderado por Hugo Moyano – que já tinha um histórico de reivindicações em oposição às reformas neoliberais dos anos 1990, mas que ao mesmo tempo representava o modelo do sindicalismo de viés empresarial. E em função da política generosa no terreno dos subsídios, com certos setores da burguesia nacional que experimentavam uma reativação do setor industrial. Simultaneamente, é um ano em que o governo de Nestor Kirchner pode apresentar diversos resultados de sua gestão que marcaram sua identidade “pós-neoliberal” e vincularam-no à “tradição nacional e popular”: a recuperação econômica evidenciada pelo crescimento do PIB – 9,2% nesse ano – e pela diminuição dos níveis de pobreza e desemprego baseado em uma estratégia heterodoxa de política econômica diante do “consenso de Washington”, a reestatização de empresas de serviços públicos privatizadas durante a “década menemista” – como água, esgotos e correios –, a atualização de salários e aposentadorias, a derrogação de algumas reformas trabalhistas “neoliberais” e o restabelecimento de convênios coletivos de trabalho, o alinhamento com os governos progressistas da região, como Brasil e Venezuela, materializado na IV Cúpula das Américas na cidade de Mar del Plata e o não à proposta da ALCA do governo de Bush, o pagamento antecipado da dívida ao FMI etc. (NOVARO, 2010: p 298); (SVAMPA, 2011: p. 23-27; 2013: p. 14).

No marco desse processo político, também ocorreu a quarta passeata da Cruzada Axel, impulsionada por Blumberg em 2 de junho de 2005. Antes dessa passeata, foram percebidos gestos de aproximação à Blumberg e seu movimento por parte de figuras da aliança kirchnerista. O governador da província de Buenos Aires, Felipe Sola, advertiu sobre a necessidade de alterar a legislação penal com relação aos delitos cometidos pelos menores de idade, mesmo que não tenha se pronunciado diretamente sobre a necessidade de reduzir a idade da inimputabilidade – algo que a Cruzada Axel vinha demandando desde o ano anterior – no contexto de um ato em conjunto com Blumberg.²⁴ O presidente

²⁴ *Clarín*: “Sola y Blumberg en la central del 911”, 2/4/2005. *La Nación*: “Recorrido por el 911”, 2/4/2005.

Kirchner destacou publicamente que a Cruzada Axel significou: “um antes e um depois muito positivo para a democracia argentina” e “foi uma das ricas experiências dadas pela democracia argentina”. Entretanto, também ressaltou tal reconhecimento: “marcou a fogo a luta por suas ideias no campo democrático, no campo da mobilização e foi uma experiência, concordemos ou não com as propostas que fez naquele momento”.²⁵ Também ocorreu uma forte aproximação à reforma das regras legais acerca da prescrição de delitos produzida pelo Congresso da Nação no início do ano através da Lei 25.990, que havia dado lugar a críticas muito duras de Blumberg. O presidente Kirchner convidou-o à Casa Rosada e, poucas semanas depois, o Ministério de Justiça enviou um projeto de lei para corrigir tal modificação, seguindo as demandas de Blumberg, buscando evitar o encerramento das causas penais pela prescrição.²⁶ Entretanto, a nova manifestação pública organizada por Blumberg foi recebida com certo distanciamento por parte da aliança política oficialista. (SCHILAGGI, 2009: p. 6-13).²⁷ Em todo caso, não produziu nenhum impacto em termos de medidas destinadas a gerar endurecimento penal, tanto a partir do Poder Executivo como do Poder Legislativo, em âmbito nacional e provincial.

Paralelamente, implementou-se, partindo do Governo Nacional, uma iniciativa que claramente ia a um sentido oposto às recentes ondas de populismo penal. Em dezembro de 2004, o Ministério da Justiça

²⁵ *Clarín*: “Lo de Blumberg, un antes y un después”, 24/5/2005.

²⁶ *La Nación*: “Se retrasa el debate sobre la ley de prescripción”, 16/4/2005; *La Nación*: “El Gobierno envía un proyecto de ley para enmendar la reforma”, 21/4/2005; *Página 12*: “Causas que interrumpen la prescripción de delito”, 21/4/2005.

²⁷ Continuaram as considerações críticas do ministro Arslanian, como no ano precedente. Ver *Clarín*: “Aunque todavía falta la policía bonaerense es más eficiente”, 22/4/2005; *Página 12*: “Le bajamos la temperatura al país”, 22/4/2005; *Página 12*: “Tuve una conversación exploratoria”, 24/7/2005. Imediatamente depois da passeata, o ministro de Justiça e Direitos Humanos da Nação, Rosatti, defendeu a designação dos juízes Zaffaroni e Argibay à Corte Suprema de Justiça da Nação, que havia sido atacada por Blumberg durante a passeata, mas assinalou que compartilhava de muitas das propostas sugeridas por ele e pronunciou-se a favor de uma posição mais restritiva com relação às liberações de presos – em resposta ao acontecido nesse momento com as decisões judiciais sobre o caso Cromañon. *Clarín*: “Hay que debatir la excarcelación”, 4/6/2005. *La Nación*: “Rosatti quiere un debate nacional”, 2/6/2005.

e Direitos Humanos da Nação criou uma comissão de especialistas – composta por advogados, juízes e professores de direito penal, e coordenada pelo secretário de Política Criminal, Alejandro Slokar, ele mesmo um professor de direito penal que havia adquirido prestígio com seu trabalho junto a Eugenio R. Zaffaroni – para redigir um Anteprojeto de Código Penal.²⁸ Essa decisão implicava retomar um modo de elaboração da lei penal que contradizia com a forma que tão frequentemente vinha funcionando desde finais dos anos 1990, implicava retornar ao estilo que havia imperado nos primeiros momentos da transição para a democracia, valorizando a voz do especialista do âmbito do direito e gerando um espaço reservado para os debates e decisões, para além de qualquer envolvimento direto do público. (Sozzo, 2011a; 2011b; 2013). O trabalho da comissão foi concluído em maio de 2006, apresentando um Anteprojeto de Código Penal que continha numerosas inovações, que iam claramente na direção de moderar os níveis de severidade penal – o desaparecimento da figura da reincidência, a diminuição da pena máxima para 30 anos de prisão etc. – motivo pelo qual foi publicamente identificado como uma iniciativa “garantista”.²⁹ Porém, em julho desse ano, tal Anteprojeto foi “congelado” pelo novo ministro de Justiça e Direitos Humanos da Nação, Iribarne, que afirmou que o projeto não era prioridade para o Governo Nacional e previa que não se converteria em projeto de lei nem nesse ano nem no seguinte, argumentando sobre a necessidade de realizar múltiplas consultas a diversos setores.³⁰

²⁸ *La Nación*: “El gobierno impulsará una reforma integral del Código Penal”, 2/12/2004; *La Nación*: “Comisión de reforma del Código Penal”, 21/12/2004.

²⁹ *Clarín*: “Propuesta de una comisión oficial para cambiar el Código Penal”, 19/5/2006; *La Nación*: “Abre el gobierno la propuesta para despenalizar el aborto”, 19/5/2006.

³⁰ Parece que pesou muito nessa decisão, imediatamente comunicada pelo Governo Nacional, a instalação no debate público de que tal Anteprojeto flexibilizava as penas para o delito de aborto ou, inclusive, o “despenalizava”. Ver *La Nación*: “El Gobierno insiste en desprenderse del anteproyecto”, 27/6/2006; *La Nación*: “Encuentro con funcionarios y legisladores”, 11/7/2006; *La Nación*: “La comisión de juristas prevé seguir trabajando”, 12/7/2006; *Clarín*: “El Gobierno congeló el proyecto para reformar el Código Penal”, 12/7/2006; *La Nación*: “Marcha y contramarcha: el código de la discordia”. *La Nación*: “El gobierno refuerza su embestida contra Blumberg”, 8/9/2006. O Juiz Zaffaroni apoiou publicamente

Neste marco, ocorreu a última passeata convocada por Blumberg, em 31 de agosto de 2006, que teve um número bem menor de participantes que as precedentes e na qual se sugeriu como uma de suas demandas fundamentais que se deixasse completamente de lado o Anteprojeto de Código, inclusive exigindo as renúncias do ministro Iribarne e do secretário Slokar.³¹ Em geral, essa última passeata disparou uma resposta crítica da aliança kirchnerista, que a identificou claramente como o início de uma politização de quem havia emergido como representante legítimo das “vítimas da insegurança”, mas passava a ser cada vez mais um expoente a mais das posições de “direita”, ingressando na arena política e eleitoral. (CELS, 2007: p. 232-233, 239); (SCHILLAGI, 2009: p. 11-12).³² Essa resposta foi ficando mais direta à medida que o tempo foi passando. Assim, o presidente Kirchner destacou publicamente algo que parecia fazer uma alusão a Blumberg: “A palavra democracia e a palavra segurança, tão manejadas por uns e outros, não se constroem nem com um pau na mão nem com atitudes ou supostos esquemas determinados”.³³

Também no início de 2005, e com relação ao contexto da província de Buenos Aires, incorporou-se outro elemento importante. O Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) – uma das mais importantes organizações de direitos humanos da Argentina – apresentou em 2001 uma ação coletiva de *habeas corpus* corretivo diante do Tribunal de Cassação Penal

o Anteprojeto como ponto de partida de um debate necessário, ver *La Nación*: “Zaffaroni abogo por un código más liberal”, 26/8/2006.

³¹ Sobre a oposição de Blumberg à iniciativa, ver também *La Nación*: “Preocupa al gobierno el reclamo popular”, 15/7/2006.

³² Essas posições negativas foram compartilhadas pelos membros da comissão redatora do Anteprojeto de Código Penal. Ver *La Nación*: “El gobierno debe decidir qué hacer con la reforma del código”, 2/9/2006.

³³ *La Nación*: “El gobierno refuerza su embestida contra Blumberg”, 8/9/2006. O CELS destacou o caráter limitado do discurso do presidente durante o ano de 2006 com relação ao delito e ao controle do delito e a presença, em geral, de uma preocupação pela violência institucional e os direitos humanos nesse marco. Mas também pontua uma frase pronunciada publicamente por Kirchner, em que critica a atitude “garantista” de certos juízes penais na província de Buenos Aires: “nós argentinos queremos juízes que sigam aplicando a justiça, não queremos delinquentes nas ruas”. (CELS, 2007: p. 239).

– ao qual aderiram diversas organizações não governamentais –, com a finalidade de que se declarasse a ilegalidade da situação de superlotação em sedes policiais na província de Buenos Aires. O Tribunal remeteu a ação para cada juiz encarregado das causas particulares dos detidos e não considerou o cerne da questão. Recorreu-se à Corte Suprema de Justiça da província de Buenos Aires, que confirmou aquela decisão. Em consequência, recorreu-se novamente, diante da Corte Suprema de Justiça da Nação. Tal tribunal julgou procedente o *habeas corpus* corretivo em maio de 2005 – caso Verbitsky – ordenando a todos os tribunais de todas as instâncias da província de Buenos Aires que fizessem cessar toda situação de agravamento das condições de detenção que ocasionassem um trato cruel, inumano ou degradante. Igualmente, a Corte Suprema de Justiça da Nação ordenou que o governo da província de Buenos Aires realizasse uma mesa de diálogo com os denunciantes para alcançar a melhoria das condições de detenção em sede policial e penitenciária e recomendou levar em consideração as Regras Mínimas para o Tratamento de Pessoas Presas da ONU. Também destacou que a legislação vigente nessa província em matéria de liberação de presos parecia afastar-se *prima facie* dos padrões do direito internacional e constitucional e incitou os poderes Executivo e Legislativo provinciais a ajustá-la a tais padrões. Desse modo, a CSJN estruturou um processo de execução de sua sentença a partir do reconhecimento de que a cessação, de forma total e imediata, da situação denunciada, era “impraticável” e as soluções requereriam uma planificação e uma ação para colocá-la em prática ao longo do tempo. Imediatamente, produziram-se diversas ações judiciais – mudanças nas instruções aos promotores por parte da Procuradoria Geral, mudanças nos padrões das decisões sobre prisão preventiva e liberdade condicional etc. Também foi constituída uma mesa de diálogo por parte do Senado provincial para adequar a legislação processual e de execução penal ao que foi fixado pela sentença da CSJN e, mais irregularmente, aquela gestada a partir do Poder Executivo que havia sido requerida pela CSJN – mas, já em dezembro de 2005, o CELS deixou de participar diante da ausência de informação fidedigna do governo provincial sobre o problema. (ALES, BORDA & ALDERETE LOBO, 2005: p. 41-42); (CELS, 2005:

p. 182-188; 2007: p. 249, 255); sobre esta sentença da CSJN e suas implicações em termos de estilos de intervenção judicial, ver: (COURTIS, 2005). Entretanto, o resultado mais importante dessa sentença do caso Verbitsky foi que disparou uma nova reforma processual penal, mediante a sanção da lei 13.449 em março do ano de 2006, que significou um retrocesso com algumas mudanças do Código Processual Penal no que se refere à prisão preventiva, fazendo com que não existam mais delitos que *per se* não levam à prisão, impulsionando a utilização de medidas cautelares alternativas à privação de liberdade e instalando mecanismos de revisão periódica das medidas cautelares. (CELS, 2007: p. 247-248).³⁴

A relação entre o kirchnerismo e a política penal teve outro momento importante ao final do mandato do presidente Kirchner na campanha para as eleições gerais de outubro de 2007. A Frente para a Vitória apresentou Cristina Fernández de Kirchner – a esposa do presidente – como candidata à presidenta da Nação, que iria acompanhada por Julio Cobos – até este momento governador de Mendonza, pertencente à União Cívica Radical, talvez um dos produtos mais importantes da “transversalidade”. Diversas coalizões enfrentaram esta coligação oficialista, entre as quais se destacaram: a Confederação Coalizão Cívica (CCC), aliança do Partido Socialista e Afirmação para uma República de Iguais – com uma coligação integrada por Elisa Carrió e Ruben Giustiniani e a de Uma Nação Argentina (uma), aliança entre a União Cívica Radical e setores do peronismo não kirchnerista – com uma coligação integrada por Roberto Lavagna – ministro de Economia do governo de Duhalde e dos primeiros anos do governo de Kirchner – e Gerardo Morales. A Frente para a Vitória ganhou nacionalmente com 45% dos votos, diante dos 23% da coligação Carrió e Giustiniani. O kirchnerismo também ganhou as eleições para governador da província de Buenos Aires, na qual triunfou Daniel Scioli – até esse momento vice-presidente da Nação. Também triunfou em outras províncias, mas

³⁴ Para além disso, a execução da sentença Verbitsky esteve submetida a muitos obstáculos por falta de ação dos diversos poderes da província de Buenos Aires durante os anos de 2006 e 2007, com a exceção de algumas medidas da Corte Suprema de Justiça que resultavam positivas, ainda que de difícil cumprimento por si mesmas. (CELS, 2007: p. 255-259; 2008: p. 159).

perdeu em alguns distritos importantes, como a cidade de Buenos Aires e a província de Santa Fé.

Em âmbito nacional, Cristina Fernández afastou a questão do delito e o controle do delito de seu discurso de campanha, e em poucas ocasiões em que mencionou o tema retomou a posição geral que havia caracterizado o discurso eleitoral de seu esposo na campanha para as eleições de 2003. Desse modo, não anunciou medidas concretas ligadas à política de controle do delito nessa campanha eleitoral. (CELS, 2008: p. 96); (COLOMBO, 2011: p. 194-202). Claramente, concentrou-se em outros tópicos (considerados como centrais para a eleição) fortemente ligados ao que já se constituía, nesse momento, um programa desenhado em torno de uma feição pós-neoliberal, na tradição peronista, que era evocado como referência atualizada do “modelo nacional e popular”. (SVAMPA, 2011: p. 27-29). Carrió, ao contrário, produziu um discurso mais detalhado sobre o problema e que explicitamente afastava-se de posições punitivistas. No discurso eleitoral de Lavagna, por sua vez, renasciam algumas maneiras de definir o problema e as propostas que haviam sido veiculadas nas ondas recentes de populismo penal. (COLOMBO, 2011: p. 202-214).

A tática de Cristina Fernández como candidata à Presidência não impediu que o tema do delito e o das políticas de controle do delito emergissem mais fortemente nas falas de candidatos kirchneristas em certas jurisdições provinciais. Foi o caso de Daniel Scioli como candidato a governador na província de Buenos Aires, que constantemente fez referência a essa questão ao longo de sua campanha eleitoral. Em grande medida, matinha um tom de continuidade com relação à gestão do governador Sola – e de seu ministro de Segurança, Arslanian –, pelo que se via favorecido pelas posições radicalmente a favor da “mano dura” de alguns de seus oponentes localizados à direita do espectro político, como Blumberg ou Patti, ainda que também fossem observados alguns sintomas retóricos que demonstravam uma certa afinidade com o recurso às posições punitivistas. (CELS, 2008: p. 97); (COLOMBO, 2011: p. 196-197).

Em geral, poder-se-ia pensar que essa campanha eleitoral implicou em certo retraimento da “eleitoralização” na questão do delito e do controle do delito e, em particular, certa perda de peso dos gestos a favor do

incremento da punitividade no debate político e eleitoral que haviam tido tanta proeminência na Argentina desde finais dos anos 1990.

Nos três últimos anos de governo do presidente Kirchner, não houve iniciativas penais impulsionadas por sua aliança política – de caráter legal ou de outro tipo – que estivessem clara e deliberadamente orientadas em direção ao crescimento da severidade penal, diferentemente do que havia ocorrido durante o primeiro ano e meio de seu mandato. Ressalta-se a exceção da sanção, em julho de 2007, da Lei 26.268, chamada Lei Antiterrorista, com a anuência do Poder Executivo e da maioria dos legisladores kirchneristas. O texto legal surgiu a partir das pressões do Grupo de Ação Financeira Internacional, supostamente orientadas para a questão da lavagem de dinheiro relacionada ao financiamento do terrorismo, mas que implicou na criminalização de uma série de condutas cujas fronteiras ficaram extraordinariamente flexíveis.³⁵ O texto legal foi criticado por numerosas organizações de direitos humanos, assim como por juristas do direito penal. Porém, tratou-se de uma iniciativa de caráter fundamentalmente simbólico, pois não teve nenhum impacto prático.³⁶

A aliança política kirchnerista contribuiu nessa direção, marginalizando o peso do delito no debate político e eleitoral – sobretudo até o final desse período –, inclusive diante de mobilizações sociais que buscavam impulsionar medidas punitivas “nas camadas baixas”, como as que haviam sido produzidas em seu primeiro ano e meio no governo nacional. Isso não ocorreu necessariamente por causa da adoção de uma posição de confrontação direta e aberta com essas propostas punitivas – ainda que alguns atores dessa aliança política tenham feito em certos momentos – mas como uma tática que combinava o silêncio com uma retórica de caráter geral que reivindicava a conexão da questão criminal com a questão social. Mas, fundamentalmente, o fez, impulsionando

³⁵ Em dezembro de 2011, também impulsionada pela aliança política kirchnerista, realizou-se uma reforma de tal lei através da Lei 26.734, que ampliou ainda mais as críticas recebidas. (Anitua, 2012; CELS, 2012, 137-140).

³⁶ Nesse período, também foram sancionadas leis que implicaram na penalização ou no incremento da penalidade de certos “delitos dos poderosos”, também de caráter meramente simbólico, como a Lei 26.247 sobre armas químicas ou a Lei 26.215 sobre o financiamento dos partidos políticos, ambas de 2007.

para o centro da cena outros tópicos que se encontravam fortemente vinculados à consolidação de seu programa político como “pós-neoliberal” no marco da tradição “nacional e popular”.³⁷

Nesse período, ocorreram, inclusive, certas ações incipientes que avançavam na direção contrária, a saber: para a reversão do impacto que as precedentes ondas de populismo penal haviam produzido na Argentina. Algumas dessas ações não nasceram de atores que pudessem ser considerados estritamente como parte da aliança kirchnerista, como no caso Verbitsky, impulsionado por organizações de direitos humanos e pela Corte Suprema de Justiça da Nação. Entretanto, nesse caso, a relevância e ativação desses atores, em geral, foi apoiada pelo governo do presidente Kirchner desde o início de seu mandato. E no marco concreto da execução da sentença judicial, alguns atores da aliança kirchnerista no contexto da província de Buenos Aires também prestaram seu apoio para algumas das ações que tal ação implicou, como a Reforma Processual Penal produzida pela Lei 13.449. No caso do Anteprojeto de Código Penal, pode-se ver como essa iniciativa ficou presa pelas tensões e contradições do interior dessa aliança política sobre essa medida de grande envergadura e que se orientava pelo caminho da moderação penal. Voltaremos a essa imagem das tensões e contradições internas do kirchnerismo no terreno da política criminal na próxima seção e com relação ao momento posterior. Em todo caso, essa atitude da aliança política kirchnerista com relação à política penal construiu-se em um momento de força política – a partir das eleições parlamentares de 2005, que contrastavam drasticamente com a fragilidade política patente na gestão da onda de “populismo penal de baixo para cima” – apoiando as ilações que realizávamos nesse sentido no apartado anterior.³⁸

³⁷ Este é um bom exemplo de que a “politização” da questão penal não é um processo irreversível, mas que está submetido aos resultados da luta política. (SPARKS, 2003b: p. 149). No sentido de que a politização da questão penal é uma consequência da despolitização de outras questões, abrindo, portanto, a possibilidade de pensar em situações em que se produza uma reversão da tendência, ver Zedner (2002: p. 363).

³⁸ No campo policial, a partir do início de 2005, em um sentido semelhante, pode-se citar o desenvolvimento do único processo de reforma estrutural da polícia que se deu em uma instituição policial federal – mesmo sendo a menos importante de tais forças – desde o início da

Pode-se pensar que essas barreiras à reprodução e ampliação da virada punitiva foram apoiadas pelo processo de recuperação econômica e social que se fez muito evidente nesse período – evidência, por sua vez, fortalecida pela comparação com a recente e dramática crise de finais dos anos 1990 e começo dos anos 2000 – e gerou efeitos sociais concretos em termos de redução dos níveis de desemprego e pobreza, recuperação do poder aquisitivo dos salários e fortalecimento das garantias trabalhistas para os setores formais do mercado de trabalho.³⁹

Nesse cenário econômico e social, tornou-se um pouco mais difícil do que no passado imediato que o “delito comum” ou os “delitos dos fracos” se transformassem em um catalisador de sentimentos de incerteza, insegurança e precariedade. Isso, por sua vez, pode ter sido apoiado por certa redução de tais formas de delito, coincidentemente observada na maioria dos diversos indicadores disponíveis.⁴⁰

transição para a democracia, a partir da intervenção civil da Polícia Aeroportuária Nacional e a criação da Polícia de Segurança Aeroportuária através da lei 26.102 de maio de 2006, como reação diante de um escândalo de corrupção. (SAIN, 2012b: p. 80-83).

³⁹ Essa recuperação econômica e social pode ser observada comparando-se alguns indicadores-chave. Segundo o INDEC, no segundo semestre de 2002, 45,7% dos lares e 57,3% das pessoas encontravam-se abaixo da linha da pobreza no país, e 19,5% dos lares e 27,5% das pessoas estavam abaixo da linha de indigência. No segundo semestre de 2007, esses percentuais passaram a ser 10,1% e 15,3%, e de 3,3% e 4,4%, respectivamente – ainda que a credibilidade desta medição já estivesse afetada pelas mudanças organizacionais e metodológicas introduzidas pela intervenção do INDEC desde o início desse ano. Do mesmo modo, em maio de 2002, a taxa de desemprego alcançou 21,5% e a de subemprego 18,6%, enquanto no último trimestre de 2007 a taxa de desemprego foi reduzida para 6,4% e a de subemprego para 9,1%. Com relação aos níveis de desigualdade social, o índice GINI passou, de acordo com o Banco Mundial, de 51,1 em 2000 para 54,7 em 2003, para descender em 2007 para 47,4. Por sua vez, de acordo com a CEPAL, passou-se de um índice GINI de 0,544 em 2000 para um de 0,578 em 2004 – não existem dados para 2003 – para logo reduzir para 0,549 em 2007 – em todo caso, o mesmo nível que o do final da década passada. No que se refere ao índice de desenvolvimento humano do PNUD, passou-se de um índice de 0,755, em 2000, para um de 0,787 em 2007.

⁴⁰ Com relação às estatísticas oficiais, em 2004 a taxa de delitos registrados contra a propriedade era de 2.074 para cada 100 mil habitantes, enquanto em 2007 passou a ser de 1.807 para cada 100 mil habitantes. Isso implica um declínio de 13% em três anos. Tal declínio já havia começado anteriormente: se comparamos os dados de 2002 e 2007, a queda foi de 27% em cinco anos. Entretanto, na cidade de Buenos Aires, os delitos registrados contra a propriedade incrementaram-se levemente (5%) nesse período, passando de 4.737 para cada 100 mil habitantes em 2004 para 4.978 para cada 100 mil habitantes em 2007 – taxa que

Agora bem, o que aconteceu com a punitividade na Argentina durante esta segunda parte do governo do presidente Kirchner?⁴¹

também resultava 5% inferior à de 2002. Nesse mesmo período, na província de Buenos Aires, produziu-se um enorme declínio, de 39%, passando de 1.240 delitos contra a propriedade registrados para cada 100 mil habitantes para 752 para cada 100 mil habitantes. Tal declínio também havia começado anteriormente, assim como em âmbito nacional: se comparamos os dados de 2002 e 2007, a queda foi de 59%. Porém, com relação aos homicídios dolosos – pretensamente um tipo de delito com menor nível de cifra negra nas estatísticas oficiais – na Argentina, a taxa de 2004 era de 5,9 para cada 100 mil habitantes, passando para 5,3 para cada 100 mil habitantes em 2007, registrando uma moderada redução de 10%, porém, com relação ao pico de 2002 – 9,2/100 mil – representava um declínio muito mais importante, de 42%. Contudo, na cidade de Buenos Aires, em 2004, a taxa de homicídios dolosos registrados era de 4,5 para cada 100 mil habitantes e passou, em 2007, para 3,9 para cada 100 mil habitantes, um declínio de 13% em três anos, que com relação ao pico de 2002 (6,6 cada 100 mil habitantes) foi de 49%. Do mesmo modo, na província de Buenos Aires, passou-se de uma taxa de 7,2 para cada 100 mil habitantes em 2004 para uma de 5,9 para cada 100 mil habitantes em 2007, um declínio de 18% em três anos, que com relação ao pico de 2002 (13,7 cada 100 mil habitantes) foi de 57%. Como vemos nas jurisdições particulares, reitera-se o declínio ocorrido em âmbito nacional nesta forma de delito, levando-se em consideração o pico do ano de 2002, mas também se verifica de forma substantiva para o período 2004-2007. Para a cidade de Buenos Aires e a Grande Buenos Aires, conta-se também com pesquisas de vitimização realizadas pela Direção Nacional de Política Criminal nos anos 2003, 2005 e 2007. Para a primeira jurisdição, entre 2003 e 2007 passou-se de um índice de vitimização por roubo com violência de 10% para um de 5,5%; para o roubo à residência, de 5,6% para 3,1%; para o roubo de veículos, de 2,1% para 1%; para o roubo de objetos de automotores, de 7,2% para 5,2%; para o furto, de 6,6% para 6,7%, e para as lesões e ameaças, de 3,6% para 2%. Como se observa, estas evidências retratam um panorama de clara redução no período, com a exceção do furto, que se manteve estável, o que coincide com as tendências registradas nas estatísticas oficiais para os delitos contra a propriedade e contra as pessoas. Para a segunda jurisdição, passa-se de um índice de vitimização por roubo com violência de 11,8%, em 2003, para um de 7,6% em 2007; para o roubo em residência, de 10,7% para 6,4%; para o roubo de veículos, de 3,8% para 2,4%; para o roubo de objetos de automotores, de 6,1% para 5,8%; para o furto, de 4,1% para 4,5%, e para as lesões e ameaças, de 4,2% para 2,6%. Da mesma forma que na cidade de Buenos Aires, trata-se de um panorama claramente marcado pelo declínio – com exceção dos roubos de objetos automotores e os furtos – o que confirma as tendências observadas nas estatísticas oficiais sobre os delitos contra a propriedade e contra as pessoas.

⁴¹ Novamente, como dizíamos na nota 22, esta evolução pode ser impactada por outros fatores e processos. Voltando ao que destacávamos em tal nota sobre as mudanças em um sentido de incrementar a capacidade e eficiência da justiça penal, durante esse período deram-se novas iniciativas tendentes a gerar maior aceleração e abreviação dos processos penais na província de Buenos Aires. Através da reforma ao Código Processual Penal de 2004, mediante a edição da lei 13.183, introduziu-se, entre outras novidades, o “procedimento em caso de flagrante”. Em 2005, começou a experiência piloto de tal “sistema de flagrante” – pensado como um processo de “fortalecimento do sistema acusatório” – no Departamento de Mar del Plata,

Na Argentina, no que se refere ao encarceramento, a taxa passou de 144 presos para cada 100 mil habitantes em 2005 – sempre sem contar as pessoas privadas de sua liberdade em sede policial, cujo número não era informado oficialmente – para 133 presos para cada 100 mil habitantes em 2007, o que implicou um declínio de 8% em dois anos. (Ver gráfico 1 do Anexo)⁴²

que foi sendo progressivamente estendido para outros departamentos provinciais durante esse período. Em abril de 2008, a lei 13.811 consolidou-o como um mecanismo disponível em todo território provincial – ainda que apenas em 2009 tenha começado a ser implantado em La Plata, concluindo sua progressiva extensão territorial. Seu impacto potencial no crescimento da punitividade resulta em um tema que se deve questionar empiricamente de forma mais acabada do que já foi feito até agora. Nesse período, estava ainda em um estado embrionário de desenvolvimento, mas, em todo caso, não parece ter gerado uma maior extensão do sistema penal com relação ao momento precedente, ainda que tampouco saibamos se não impediu que diminuísse ainda mais o seu nível. Existem sintomas de que parece contribuir à ampliação da punitividade, ao mesmo tempo em que lesiona gravemente as garantias legais e processuais dos imputados, introduzindo mecanismos de negociação absolutamente desequilibrados entre promotores e defensores que, geralmente, prejudicam seus interesses. Ver algumas indicações a esse respeito em: (CELS, 2010: p. 179-182); (RAJUAN, 2010: p. 15-25); (GUTIERREZ, 2010b: p. 7-13); (KOSTENWEIN, 2011; 2012; 2015); (TAPIA, 2013); (MUSERI, 2013).

⁴² Como dizíamos na nota 20, se agregarmos à população penitenciária nacional revelada pelo SNEEP os imputados e condenados encarcerados em sede policial, o volume cresce significativamente. Para o ano de 2007, contamos com informação oficial da maioria das jurisdições, colhida pela Direção Nacional de Política Criminal do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação. Na província de Buenos Aires, esta população estava composta por 2.789 pessoas, em Santa Fé por 1.307, em Mendoza por 283, em Córdoba por 234, em Catamarca por 101, em Chaco por 85, em Salta por 82, em Misiones por 86, em Entre Rios por 52, em Santiago del Estero por 50, em Rio Negro por 47, em San Juan por 40, em La Rioja por 27 e em San Luis por 7. Não são incluídas aqui algumas províncias que não possuíam serviço penitenciário e que informavam a população alojada em delegacias no marco do SNEEP – La Pampa, Neuquén e Santa Cruz – e, portanto, estão incluídas na taxa de encarceramento. Outras duas províncias que não possuíam serviço penitenciário nesse momento, Chubut e Formosa, não informaram, entretanto, no SNEEP, a existência de presos em delegacias – não é possível saber se isso se devia ao fato de que não os possuíam. Tampouco existem dados das províncias de Corrientes, Tierra del Fuego, Tucumán e Jujuy, nem de detidos em dependências da Polícia Federal Argentina, da Agência Nacional e da Marinha. Porém, o restante das jurisdições somavam 5.190 pessoas. Se as agregarmos à população penitenciária nacional relevada no SNEEP (52.457 pessoas), a taxa de encarceramento desse ano seria de 146 presos para cada 100 mil habitantes, 10% superior à registrada sem considerar a população detida em sede policial. Essa taxa seria levemente superior se pudéssemos incorporar os dados faltantes. Trata-se da mesma taxa indicada para o ano de 2002, somando nessa ocasião apenas os detidos em sede policial nas províncias de Buenos Aires e Santa Fé e que, se somássemos

Na província de Buenos Aires, tal taxa de encarceramento passou de 169 presos para cada 100 mil habitantes, em 2005, para 156 para cada 100 mil habitantes em 2007, evidenciando um declínio de 8% em dois anos, idêntico ao observado em âmbito nacional. Contudo, como vimos, nesse caso se encontram disponíveis os números oficiais de presos em sedes policiais (CELS, 2008: p. 150; 2012: p. 196). Em 2005, eram 6.036, diante de 24.721 encarceradas em instituições penitenciárias. Em 2007, eram 2.782 diante de 23.336 encarceradas em instituições penitenciárias. Se somadas ambas as cifras, a taxa de privação da liberdade produzida pelo sistema penal neste cenário provincial passou de 210 para cada 100 mil habitantes, em 2005, para 175 para cada 100 mil habitantes em 2007, um importante declínio de 17%. (Ver gráficos 2 e 3 do Anexo).

No Serviço Penitenciário Federal, a população penitenciária passou de 9.625 pessoas privadas de sua liberdade, em 2005, para 9.024 em 2007, o que implicou um declínio de 6% – similar ao registrado na população penitenciária em âmbito nacional. (Ver gráfico 4 do Anexo).

No que se refere às sentenças condenatórias, passou-se de 32.965 em 2005 para 29.804 em 2007, um declínio global de 10% em dois anos. Na cidade de Buenos Aires, passou-se de 5.539 sentenças condenatórias em 2005 para 5.252 em 2007, a saber, um declínio de 5% – a metade do registrado em âmbito nacional. Por sua vez, na província de Buenos Aires, passou-se de 13.657 sentenças condenatórias em 2005 para 12.555 em 2007, um declínio de 8% – similar ao registrado em âmbito nacional. (Ver gráfico 5 no Anexo). Todavia, como vimos, é possível analisar em detalhe alguns indicadores acerca da intensidade

os das outras jurisdições, seria levemente superior – se levarmos em conta os dados de 2007, essas duas jurisdições representam 80% do total nacional, mesmo que neste último ano falem dados de várias jurisdições e das forças de segurança federais. Se considerarmos apenas os presos em sede policial nas províncias de Buenos Aires e Santa Fé, observa-se um claro declínio em termos absolutos, passando-se de 8.887 em 2002 para menos da metade, 4.087 em 2007. Ou seja, ainda que utilizando este indicador corrigido, parece que estaríamos na presença de uma tendência descendente, que seguramente seria maior se tomássemos como ponto de referência o ano de 2005, já que a população penitenciária nacional relevada pelo SNEEP seguiu aumentando significativamente até esse momento.

das sentenças condenatórias impostas, para além de seu volume geral. Nacionalmente, 35% das sentenças condenatórias prolatadas em 2005 eram de cumprimento condicional e 65% de cumprimento efetivo. Em 2007, passaram a ser de, respectivamente, 38% e 62%. Na cidade de Buenos Aires, em 2005, estas proporções eram de 37% (cumprimento condicional) e 63% (cumprimento efetivo); e, em 2007, foram de 38% e 62%. Em 2005, na província de Buenos Aires, estas proporções eram de 32% (cumprimento condicional) e 68% (cumprimento efetivo), e passaram a ser de 38% e 62% em 2007. (Ver gráficos 6, 7 e 8 no Anexo). Como se observa, de acordo com esse indicador, ocorreu certa estabilidade na severidade penal, com um pequeno declínio em âmbito nacional, mais significativo na província de Buenos Aires.

Em segundo lugar, na mesma direção, é possível analisar a evolução da proporção das sanções impostas nas sentenças condenatórias de privação de liberdade em relação àquelas que não implicam uma forma de custódia. Em âmbito nacional, em 2005, 85% das sanções foram privativas de liberdade, enquanto os 15% restantes foram não custodiais. Em 2007, esses percentuais foram reproduzidos. Na província de Buenos Aires, o percentual de sanções custodiais era, em 2005, de 85% e, em 2007, de 86%. Por sua vez, na cidade de Buenos Aires, neste período, passou de 87% para 89%. (Ver gráficos 9, 10 e 11 no Anexo). Observa-se certa estabilidade neste indicador de severidade das sanções impostas nas sentenças condenatórias.

Em terceiro lugar, também no mesmo sentido, é possível observar a evolução da gravidade das sanções impostas nas sentenças condenatórias que implicavam privação de liberdade. Em âmbito nacional, em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 66% do total, aquelas de entre três e cinco anos representavam 16,3%, aquelas de mais de cinco anos 17,3%, e aquelas de prisão perpétua 0,25%. Em 2007, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos mantiveram-se em 66 %, enquanto aquelas de entre três e cinco anos mantiveram-se em 16,8%, aquelas de mais de cinco anos diminuíram levemente para 16,3%, e as sanções de prisão perpétua mantiveram-se em 0,26% do total. (Ver gráfico 12 no Anexo). Na província

de Buenos Aires, em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 63,7% do total, aquelas de entre três e cinco anos representavam 18,4%, aquelas de mais de cinco anos 17,7%, e aquelas de prisão perpétua 0,09%. Em 2007, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos mantiveram-se em 64,4%, da mesma forma que aquelas de entre três e cinco anos mantiveram-se em 18,7%, aquelas maiores de cinco anos diminuíram levemente para 16,6%, e as sanções de prisão perpétua mantiveram-se em 0,08% do total. (Ver gráfico 13 no Anexo). Na cidade de Buenos Aires, em 2005, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos representavam 70,8% do total, aquelas de entre três e cinco anos representavam 15,8%, aquelas de mais de cinco anos 13,1%, e aquelas de prisão perpétua 0,2%. Em 2007, as sanções privativas de liberdade de menos de três anos mantiveram-se em 70,9%, da mesma forma que aquelas de entre três e cinco anos em 15,4%, e aquelas maiores de cinco anos em 13,4%, enquanto as sanções de prisão perpétua mantiveram-se em 0,17% do total. (Ver gráfico 14 no Anexo). Em geral, observa-se certa situação de estabilidade da severidade penal a partir desse indicador para o período.

Como se observa, entre 2005 e 2007, a punitividade na Argentina não cresceu, inclusive alguns dos indicadores experimentaram um leve declínio, rompendo com a forte tendência apresentada a partir de meados da década de 1990.

Terceiro Momento. Tensões e contradições

A partir da ascensão de Cristina Fernández de Kirchner, em dezembro de 2007, à Presidência, inicia-se um novo momento no desenvolvimento do kirchnerismo como aliança e programa político na Argentina. Esse terceiro momento vai ser marcado pela consolidação da identidade “nacional e popular” e, estritamente relacionado a isso, pelo aprofundamento dos antagonismos sociais vinculado a diversos atores em torno de iniciativas governamentais que se constituem enquanto centrais no debate público e político. A primeira delas, no início do governo da presidenta Cristina e da crise econômica internacional de

2008, foi a tentativa do Governo Nacional de aumentar as retenções com relação às exportações de produtos da indústria dos cereais – no caso da soja, passava-se em média de 35% para 44% do total da venda ao exterior. Esta Resolução 125, adotada pelo Ministério de Economia da Nação, desencadeou o protesto de diversos setores agropecuários, especialmente os grandes e médios produtores, e se materializou em um *lockout* que durou mais de 3 meses, colocou o mercado interno à beira do desabastecimento e foi acompanhado pelo bloqueio de rotas – a metodologia do piquete, desenvolvida tipicamente pelo movimento de desempregados desde meados dos anos 1990 – e fortes manifestações públicas em diversas cidades do país, que foram apoiadas por diversos partidos políticos da oposição e setores das classes médias. O Governo Nacional revisou alguns aspectos da medida inicial, mas não conseguiu desarticular as oposições. Nesse contexto, o ministro da Economia da Nação renunciou. Enviou ao Congresso da Nação, em junho de 2008, um projeto de lei de retenções móveis, que foi aprovado na Câmara dos Deputados com modificações, mas foi rejeitado no Senado da Nação pelo voto de desempate do próprio vice-presidente da Nação, Julio Cobos, que se expressou em um sentido negativo. Imediatamente, o Poder Executivo tornou sem efeito a Resolução 125. Essa derrota do Governo Nacional desencadeou uma série de tensões e conflitos no interior da aliança política – especialmente com o setor de “radicais k” (por advirem da União Cívica Radical) liderados pelo vice-presidente Julio Cobos –, funcionou como um verdadeiro divisor de águas e foi lido como um enfraquecimento da imagem da presidenta. De fato, isso foi diretamente vinculado à derrota do kirchnerismo em diversas jurisdições – entre elas a província de Buenos Aires, apesar da candidatura como deputado nacional do ex-presidente Nestor Kirchner – durante as eleições legislativas de 2009. Entretanto, a partir do que foi denominado midiaticamente como “conflito de campo”, o kirchnerismo lançou uma série de outras iniciativas nas quais se produziriam diversos ganhos políticos, os elementos “pós-neoliberais” de seu programa político seriam reforçados e se reativariam velhos esquemas binários da política argentina – o “popular” e o “antipopular”; “pe-

ronismo” e “antiperonismo”.⁴³ Talvez a iniciativa fundamental nesse sentido tenha sido a nova Lei de Meios Audiovisuais, discutida como projeto em numerosos espaços durante o ano de 2008. Retomava as propostas elaboradas em 2004 pela Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, apresentada ao Congresso da Nação em agosto de 2009 e sancionada em outubro do mesmo ano, com o forte apoio de muitos setores da cultura, de intelectuais, acadêmicos e a oposição taxativa de alguns meios, especialmente do grupo Clarín, oposição que continuou até outubro de 2013 através de diversas estratégias judiciais, e que foi desarticulada – mesmo que não completamente – com o reconhecimento da constitucionalidade do texto legal por parte da Corte Suprema de Justiça da Nação. Também, na mesma direção, a estatização das Aerolíneas Argentinas sancionada legalmente em setembro de 2008, e a nacionalização do sistema de aposentarias e pensões sancionada legalmente em novembro de 2008, as quais revertiam os processos de privatização produzidos na “década menemista”. Também a criação, por Decreto do Poder Executivo, em outubro de 2009, da Atribuição Nacional por Filho – uma proposta formulada por acadêmicos e setores políticos progressistas desde muito tempo na Argentina – uma ajuda econômica destinada aos pais de filhos entre 12 semanas de gestação e 18 anos, desempregados ou com ocupação informal cuja renda não supere ao salário mínimo. Assim como a sanção, em julho de 2010, da Lei de Matrimônio Igualitário impulsionada pelo Governo Nacional, que inclui pessoas do mesmo sexo e que gerou ampla oposição por parte dos setores conservadores, especialmente religiosos – católicos e evangélicos, particularmente.

A morte de Nestor Kirchner, no final de outubro de 2010, teve um efeito público muito importante, consolidando o relato kirchnerista e dando-lhe um tom épico. Se durante os anos de 2008 e 2009 havia sido percebido um crescimento constante da militância kirchnerista, espe-

⁴³ Como bem sustenta Svampa (2013a: p. 15), em termos sociais, o terreno dessa batalha ente opostos vai ser fundamentalmente o das classes médias, e não entre classes médias e classes populares como ocorreu em outros momentos com relação à “tradição nacional e popular” na Argentina.

cialmente juvenil, esse trágico evento significou um impulso acessório nessa direção. A reconstrução do kirchnerismo após a derrota eleitoral das eleições de 2009 vai ser refletida no triunfo nas eleições presidenciais de 2011, em que Cristina Fernández de Kirchner foi reeleita com 54% de votos – um nível de adesão superior ao de 2007. (SVAMPA, 2011: p. 27-31; 2013: p. 15). Todavia, os três anos seguintes foram marcados por uma série de problemas econômicos, alguns dos quais já vinham sendo desenvolvidos desde antes, ligados à crise econômica internacional, mas também às características das decisões e políticas econômicas adotadas pelos governos kirchneristas de 2003 em diante. Isso se concretizou, fundamentalmente, em altos níveis de inflação e em um impacto no poder aquisitivo dos assalariados que foi, entretanto, moderado pelas altas salariais anuais, similares a tais proporções. Mas também nos debates públicos sobre a política impositiva – em torno do mínimo não tributável do chamado “imposto de renda” que afeta os assalariados – e nos problemas relacionados ao mercado cambial, especialmente a partir da restrição da possibilidade de compra de moedas estrangeiras imposta pelo governo nacional desde finais de 2011.⁴⁴ Em certa medida, também afetou a popularidade do governo nacional, especialmente entre as classes médias, a emergência de escândalos de corrupção e a

⁴⁴ Entretanto, esses problemas econômicos não se traduzem em alguns indicadores econômicos e sociais básicos de fonte oficial, que se encontram submersos em fortes controvérsias tanto no campo acadêmico como político com relação às mudanças organizativas e metodológicas introduzidas pela intervenção do INDEC desde início do ano de 2007. No segundo semestre de 2007, o índice de pobreza era de 10,1% de lares e de 15,3% de pessoas, e o índice de indigência, de 3,3% de lares, e de 4,4% de pessoas, e no primeiro semestre de 2013 – último dado disponível –, passou para 3,7% e 4,7%, e de 1,5% a 1,4%, respectivamente. No último trimestre de 2007, a taxa de desemprego era de 7,5%, e a de subemprego de 9,1%, enquanto no primeiro semestre de 2014 – último dado disponível – eram de 7,1% e 7,6%, respectivamente. Com relação aos níveis de desigualdade social, o índice GINI passou, de acordo com o Banco Mundial, de 47,4 em 2007 para 43,6 em 2011 – lamentavelmente, não estão disponíveis dados dos últimos três anos. Por sua vez, de acordo com a CEPAL, passou-se de um índice de GINI de 0,549 em 2007 para um de 0,492 em 2011 – uma evolução marcadamente positiva, ainda que lamentavelmente não haja dados sobre os últimos três anos. No que se refere ao índice de desenvolvimento humano do PNUD, passou-se de um índice de 0,787, em 2007, para um de 0,811 em 2012 – último ano disponível. Para uma discussão sobre a evolução da desigualdade durante a última década, que vai além dos índices estatísticos padronizados, ver: (KESSLER, 2014).

forma com que se evidenciou na esfera pública e política a vinculação com grandes atores econômicos relacionados com as megamineradoras, o agronegócio, os combustíveis, os transportes e os empreendimentos imobiliários – que colocava em xeque elementos cruciais da identidade “nacional e popular” adotada pela aliança e programa político kirchnerista, mostrando o lado extrativista do “modelo de inclusão social”. (SVAMPA, 2013: p. 15). Nesse novo momento de instabilidade política, o kirchnerismo perdeu as eleições legislativas de outubro de 2013 nas jurisdições demograficamente mais importantes – cidade de Buenos Aires e as províncias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza – mesmo que em âmbito nacional tenha sido a força política que obteve a maior quantidade de votos – 33% para deputados e 32% para senadores –, mesmo que muito longe dos níveis de adesão das eleições presidenciais precedentes. Desta forma, manteve a maioria absoluta em ambas as câmaras do Congresso da Nação, mesmo que por uma exígua diferença na Câmara dos Deputados.

Nacionalmente, desde o início do governo da presidenta Cristina Fernández de Kirchner, continuou uma relativa ausência de iniciativas impulsionadas pelo governo que buscaram deliberadamente incrementar a punitividade em termos materiais – como na segunda parte do governo do presidente Nestor Kirchner –, mas agora com algumas exceções específicas em conjunturas concretas. Coincidentemente, observa-se a produção de uma retórica mais ambígua do que em alguns momentos e temas, incorpora elementos orientados para o apoio do aumento da severidade penal, mas não perde completamente os traços fundamentais que se registravam anteriormente. Por último, também ocorre o apoio a algumas ações específicas que buscam orientar-se em um sentido inverso e com distintos tipos de alcance.⁴⁵

⁴⁵ Fora do campo penal, mesmo que relacionado ao controle do delito, pode-se mencionar o renascimento de um impulso reformista em matéria policial a finais de 2010, com a criação do Ministério de Segurança da Nação, com perspectivas ambiciosas, mas colocadas em prática de forma limitada durante os anos de 2011 e 2012, e com uma forte regressão nos últimos dois anos. A respeito, ver: (SAIN, 2012a: p. 57-58; 2012b: p. 85-97); (CELS, 2012: p. 97-144; 2013: p. 249-265); (Sozzo, 2014).

Inicialmente, a presidenta eleita reproduziu em seu discurso a sub-sunção da questão do delito no tema mais geral da reforma econômica e social, seguindo os traços da retórica kirchnerista desde seus inícios em 2003. Assim, após a eleição de 2007, destacava em uma entrevista:

No concibo a la seguridad como un plan diferente a lo que tenga que ver con el modelo económico vigente. Evidentemente que va a haber una natural inclinación de aquel que no tiene trabajo a caer en algún delito, con lo cual el plan es sostener el modelo económico de desarrollo social que permita que la mayoría de la gente tenga trabajo mejor remunerado y no informal. (*La Nación*, 29/10/2007); (*Clarín*, 30/10/2007)⁴⁶

Já no início da campanha eleitoral de 2009 destacava: “O emprego tem muito que ver com o tema que tanto nos preocupa aos argentinos, que é a segurança”.⁴⁷ Ao apresentar um “plano de segurança” que consistia basicamente no reforço do patrulhamento e da vigilância, afirmava na mesma direção:

[...] sin trabajo, con gente mal paga, con trabajo informal, no hay plan de seguridad ni GPS ni patrullero que alcance. Que la gente tenga trabajo y sea calificado es central para el tema de seguridad es imprescindible mantener los niveles de empleo, el modelo económico de desarrollo económico y redistribución del ingreso para bajar los niveles de inseguridad. (Cristina Kirchner responsabilizó a los medios por la “sensación de inseguridad”. *La Nación*, 27/3/2009)⁴⁸

⁴⁶ “Não concebo a segurança como um plano diferente do que tenha que ver com o modelo econômico vigente. Evidentemente que vai haver uma natural inclinação daquele que não tem trabalho a cair em algum delito. O plano é sustentar o modelo econômico de desenvolvimento social que permita que a maioria das pessoas tenha trabalho melhor remunerado e não informal”.

⁴⁷ *La Nación*: “El Gobierno admitió su preocupación”, 4/3/2009.

⁴⁸ “[...] sem trabalho, com pessoas mal pagas, com trabalho informal, não há plano de segurança nem GPS nem viatura que alcance. Que as pessoas tenham trabalho e seja qualificado é central para o tema da segurança... é imprescindível manter os níveis de emprego, o modelo econômico de desenvolvimento econômico e redistribuição de renda para reduzir os níveis de insegurança”.

Este tópico aparece novamente no discurso da presidenta alguns dias depois: “O que dá segurança é que as pessoas trabalhem e cada vez tenham trabalhos melhores”. Nessa ocasião, também se manifestou muito genericamente contra uma solução repressiva ao problema da insegurança, ao afirmar: “que ninguém pense que o que dá segurança é bater em todo mundo”.⁴⁹ E, inclusive, adicionou ao quadro de seu discurso o pedido de não identificar a insegurança na pobreza, apontando que “delinquentes existem em todas as classes sociais”.⁵⁰

Entretanto, como outros atores políticos da aliança kirchnerista – sobretudo na província de Buenos Aires, sobre os quais retomarei depois – diante de casos concretos de delitos cometidos por pessoas imputadas ou condenadas que se encontravam em liberdade, a própria presidenta pronunciou-se criticamente diante do critério “frouxo” dos juízes penais para deixar em liberdade pessoas que cometeram delito. Desse modo, assinalou: “A polícia trabalha e detém os delinquentes. A justiça libera e libera”. E pediu aos juízes penais que utilizassem os instrumentos que possuem para “denegar a liberdade e o relaxamento de prisões”. E, no mesmo sentido, expressou-se o ex-presidente Nestor Kirchner, reclamando que a justiça “coloque as calças compridas”, já que “por muito que a polícia ou os organismos de segurança façam, que atuam bem, por muito que detenham, a Justiça libera, libera”. (CELS, 2009: p. 159-160; 231).⁵¹ No marco da campanha eleitoral das eleições legislativas de 2009, alguns atores do oficialismo kirchnerista voltaram ao tema da “porta giratória”, como crítica ao funcionamento da justiça penal, como o chefe de Gabinete de Ministros, Sergio Massa (CELS ,

⁴⁹ *La Nación*: “Que nadie piense que dar seguridad es agarrar a palos a todo el mundo”, dijo Cristina”. 7/4/2009.

⁵⁰ *La Nación*: “La Presidenta reclamó que no se utilice políticamente “la muerte y el dolor”. 22/4/2009. Ver também: *La Nación*: “Cristina Kirchner reclamó mayor compromiso social para combatir la inseguridad”. 8/5/2009.

⁵¹ Apesar da mensagem clara a favor de um incremento da severidade de certas práticas judiciais que envolviam esses apelos, a presidenta Kirchner também se encarregava de esclarecer que “a insegurança não se resolve com leis mais duras”. (CELS, 2009: p. 161). Nesse sentido, na retórica oficial, houve lugar, inclusive, para declarações do ministro da Justiça e Direitos Humanos da Nação sobre a necessidade de despenalizar certas drogas ilegais durante o ano de 2008. (CELS, 2009: p. 248).

2010, 124). Ou a própria presidenta (sempre deixando clara a ausência da necessidade de reformas legais a respeito):

La dicotomía garantismo-mano dura no existe. Hay Justicia o no la hay La Justicia cuenta con los elementos para que las personas que constituyen un peligro para la sociedad no sean liberadas [...] Necesitamos una Justicia más eficaz, con mayor celeridad y que no cometa errores, una Justicia a secas para los que delinquen y violan las leyes, sea por derechos humanos o por delitos comunes. (Cristina Kirchner rechazó las críticas de Argibay y volvió a pedir celeridad a la Justicia. *La Nación*, 6/3/2009)⁵²

E, na mesma direção, no marco do rechaço à proposta de introduzir a pena de morte que circulava em certos rincões do espectro político, apontava:

Todos tenemos responsabilidades, pero la liberación de detenidos que luego vuelven a cometer delitos y que tienen un altísimo grado de peligrosidad es responsabilidad de la Justicia, y esto no es echar la culpa a otro poder, porque los únicos que pueden juzgar y encarcelar a quienes delinquen en un sistema de división de poderes es la Justicia [...] Se pueden comprar muchos patrulleros, nombrar policías, construir comisarías, todo lo que sea la infraestructura de la seguridad, pero lo que hace a juzgar, encarcelar y condenar y no liberar a quienes resultan personas peligrosas para el conjunto de la sociedad, afortunadamente, sólo pueden hacerlo los jueces. (No creo en la pena de muerte. *Página 12*, 7/3/2009)⁵³

⁵² “A dicotomia garantismo-mano dura não existe. Existe Justiça ou não existe... A Justiça conta com os elementos para que as pessoas que constituem um perigo para a sociedade não sejam liberadas [...] Precisamos uma Justiça mais eficaz, com maior celeridade e que não cometa erros, apenas Justiça para os que delinquem e violam as leis, sejam as de direitos humanos ou delitos comuns”.

⁵³ “Todos temos responsabilidades, mas a liberação de presos que depois voltam a cometer delitos, e que possuem um altíssimo grau de periculosidade, é responsabilidade da Justiça, e isso não é colocar a culpa em outro poder, porque os únicos que podem julgar e prender a quem delinque, em um sistema de divisão de poderes, é a Justiça [...] Pode-se comprar muitas viaturas, nomear policiais, construir delegacias, tudo que esteja relacionado à infraestrutura de segurança, mas quem julga, encarcera, condena, e não libera aqueles que são pessoas perigosas para o conjunto da sociedade, afortunadamente, só os juízes podem fazê-lo”

Nesse marco, a proposta de redução da maioria penal também se inscreve em vozes oficiais na campanha eleitoral. O ex-presidente Néstor Kirchner – candidato a deputado na província de Buenos Aires – abordava o tema, diante do caso de um homicídio praticado por um menor de idade:

¿Qué puede hacer un gobernador si un menor roba y la Justicia no lo interna? Es hora de que la Justicia tome responsabilidades. No se puede dejar libre a gente con ese grado de responsabilidad. Lo que hay que hacer, es lo que está haciendo Cristina [Kirchner] que es instar al Congreso a que trate la ley Penal del Menor. Con este tema no se puede hacer especulación electoral. (En un clima de dolor por el asesinato de Capristo, Kirchner le reclamó “responsabilidad” a la Justicia. *La Nación*, 16/4/2009)⁵⁴

No dia seguinte, o ministro de Justiça, Aníbal Fernández, sustentava que: “um menor de 14 anos sabe que é proibido roubar e matar. Um menino que comete delitos graves deve ter sanções graves”. E, por sua vez, o chefe de Gabinete, Sergio Massa, afirmava que “hoje, os adolescentes são um problema... Sem criminalizar os adolescentes, mas sim colocando que existem adolescentes que têm condutas criminosas, deve-se definir um regime de responsabilidade penal juvenil”.⁵⁵

Como se observa, especialmente na campanha eleitoral de 2009 – em uma situação de fragilidade do kirchnerismo como aliança política após sua derrota no chamado “conflito de campo” – e diante de casos ressonantes – principalmente os ocorridos na província de Buenos Aires –, encontramos nos principais atores kirchneristas um discurso público

⁵⁴ “O que pode fazer um governador se um menor rouba e a justiça não o interna? É hora de que a justiça tome responsabilidades. Não se pode deixar livre gente com esse grau de responsabilidade. O que se deve fazer é o que está fazendo Cristina [Kirchner], que é instar ao Congresso a que reforme a lei Penal do Menor. Com esse tema não se pode fazer especulação eleitoral”.

⁵⁵ *La Nación* “El Gobierno apura el debate de un nuevo régimen penal para menores”, 17/04/2009. Kirchner voltou a fazer alusão ao tema em um discurso no qual também menciona as causas sociais do delito e os avanços conquistados nesse tema pelos governos nacional e da província de Buenos Aires. *La Nación*: “Sin confirmar su candidatura, Kirchner llamó a acompañar el modelo”. 21/04/2009

sobre o delito e sobre o controle do delito de caráter mais ambíguo em relação ao apresentado na campanha eleitoral de 2007, no qual houve lugar para o apelo à justiça penal de que fosse mais severa nas decisões sobre liberações e, inclusive, uma proposta – relacionada à redução da idade de imputabilidade e à sanção de uma lei de responsabilidade penal juvenil – que tem um lado claramente punitivo – ainda que complexamente entrelaçado à retórica oficialista com outras preocupações garantistas e liberais. Esses elementos podiam coexistir nessa conjuntura com as já clássicas referências à relação entre delito e questão social e, portanto, à conexão entre políticas econômicas e sociais e redução do delito, encontradas na retórica do kirchnerismo desde o momento de sua própria constituição. Entretanto, após a morte de Nestor Kirchner, em uma conjuntura política muito diferente dos últimos anos do primeiro governo de Cristina Fernández de Kirchner, nos quais, como dizia anteriormente, esta aliança política fortaleceu-se rapidamente com uma série de iniciativas políticas centrais, a tática do kirchnerismo na campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 2011 apresentou algumas características muito similares às das eleições de 2007 e, em certa medida, isso resultou em um deslocamento com relação ao ocorrido nas eleições de 2009. Os candidatos kirchneristas, especialmente a presidente, retiraram a centralidade da questão do delito e do controle do delito e evitaram pronunciar-se explicitamente a favor de um incremento da punitividade. E, nesse contexto, Cristina Fernández de Kirchner alcançou a reeleição. Desse modo, o kirchnerismo demonstrou, através de três eleições presidenciais consecutivas, que, na Argentina, era possível vencer esse tipo de disputa eleitoral, após ondas de populismo penal de finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, sem colocar no centro da cena o tema do delito e do controle do delito, nem lançar propostas a favor do endurecimento policial e penal.

Entretanto, em um novo momento de fragilidade política do kirchnerismo – ao que fiz referência anteriormente – durante as campanhas para as eleições internas abertas e para as eleições legislativas realizadas entre agosto e outubro de 2013, foi possível observar que, novamente, alguns atores políticos dessa aliança voltaram a lançar argumentos a

favor do incremento da punitividade, como a necessidade de reduzir a idade da imputabilidade penal ou limitar as decisões judiciais de liberação de presos. Isso aconteceu, especialmente – ainda que não somente –, na província de Buenos Aires – sobre o qual voltarei mais adiante. Por exemplo, o secretário de Segurança Pública da Nação, Sergio Berni, destacava em uma entrevista: “Minha postura não é o garantismo... Não lutamos todos os dias contra os delinquentes, às vezes também temos que lutar com a Justiça”. Como exemplo dos obstáculos advindos da Justiça, mencionava que nos últimos três meses, “por delitos menores detivemos 650 pessoas, mas ninguém está detido”. Por tudo isso, pedia “uma Justiça rápida, que seja ágil e que esteja a favor do cidadão, e não dos delinquentes”.⁵⁶ Esses elementos combinaram-se com os tópicos da retórica política sobre o tema desde a emergência do kirchnerismo, como de algum modo já havia acontecido na campanha para as eleições legislativas de 2009 – como o vínculo entre a questão criminal e a questão social, a necessidade de enfocar os delitos dos poderosos etc.⁵⁷

Nacionalmente, entre 2008 e 2014, o kirchnerismo não ativou iniciativas que buscassem incrementar a severidade penal ao estilo das produzidas nas ondas de populismo penal entre finais dos anos 1990 e inícios dos anos 2000 na Argentina, com duas exceções. Por um lado, os esforços falidos em conseguir que a lei de responsabilidade penal juvenil fosse aprovada, a qual, como dizíamos, apresentava-se enquanto uma iniciativa complexa com relação a sua orientação, ainda que incluísse um perfil de endurecimento penal. Em novembro de 2009, na Câmara de Senadores da Nação foi dada parcial sanção a um projeto de Lei de Responsabilidade Penal Juvenil que incluía a diminuição da idade de imputabilidade penal para 14 anos, o que foi apoiado por senadores kirchneristas. Entretanto, não foi aprovado pela Câmara de Deputados da Nação, na qual se opuseram também legisladores kirchneristas. Por outro lado, ao final do período analisado, no marco da sanção do

⁵⁶ *Clarín*: “Sergio Berni, contra el garantismo de la Justicia”, 13/07/2013.

⁵⁷ Por exemplo, *Página 12*: “La primera gran ecuación que debemos resolver es justicia y seguridad”, 14/05/2013; *Clarín*: “Cristina defendió la reforma judicial y prometió que mejorará la seguridad”, 16/05/2013. Ver também: (LITCHVASKY & TURFO, 2015: p. 253).

Código Processual Penal da Nação, debatido e elaborado em dezembro de 2014, a partir de certos atores kirchneristas foram introduzidas algumas propostas claramente punitivistas, como a regulação da prisão preventiva, incluindo critérios subjetivos como a gravidade do delito, a “comoção social” causada pelo mesmo e a reincidência, e a expulsão de estrangeiros sem documentos surpreendidos em flagrante. Em razão da oposição de diversos atores políticos e sociais, foi possível eliminar o critério de “comoção social”, mas não se modificaram os outros pontos problemáticos. (LITCHVASKY & TURGO, 2015: p. 257-258, 263-265).

Por outro lado, a aliança política kirchnerista apoiou e promoveu uma série de iniciativas exitosas de incremento da punitividade – algumas com um impacto prático –, mas que estavam ligadas a delitos cujas vítimas eram predominantemente as mulheres, crianças e adolescentes, em relação aos escândalos ao redor de casos concretos amplamente divulgados nos meios de comunicação e no marco de pressões de amplos setores do movimento de mulheres – especialmente de grupos de vítimas – e de organismos internacionais que promoviam certa uniformização legislativa a respeito. Isto é, mudanças penais com características diferentes às geradas no passado recente, ainda que compartilhem o elemento do incremento da punitividade. Desse modo, promoveu a sanção da Lei 26.364 de Prevenção e Sanção do Tráfico de Pessoas e Assistência às Vítimas, em abril de 2008, que logo foi reformada no sentido de incrementar a severidade penal em dezembro de 2012 através da Lei 26.842. Do mesmo modo, ao final de 2012, apoiou a introdução de uma forma de “feminicídio” como homicídio qualificado ao qual corresponde prisão perpétua, através da Lei 26.791, que também fez o mesmo com outros tipos de homicídios que podem ser qualificados como “delitos de ódio”, relacionados com a orientação sexual.⁵⁸ Por último, apoiou a

⁵⁸ Essas mudanças legais são temas que deveriam ser objeto de investigações sociais específicas acerca de como os movimentos sociais – nesse caso, o movimento de mulheres – tentam utilizar o direito penal, tanto como recurso simbólico como material, como conseguem convencer os atores políticos e que efeitos produzem na prática essas modificações legislativas. Com relação à primeira iniciativa, ver: (IGLESIAS, 2013a; 2013b); (DAICH-VARELA, 2013; 2014); (TOLEDO, 2014).

reforma da lei de execução penal com relação aos condenados por delitos relacionados à integridade sexual através da Lei 26.813 de janeiro de 2013, que impôs uma série de requisitos suplementares para o acesso aos diversos benefícios penitenciários e à liberdade condicional, assim como mecanismos de vigilância reforçada – incluindo monitoramento eletrônico – durante sua implementação.⁵⁹ Todavia, simultaneamente, promoveu a sanção de algumas leis relacionadas à vida na prisão, que buscavam ter efeitos moderadores sobre as condições de detenção, ainda que de caráter limitado. Desse modo, houve a adoção, em janeiro de 2009, através da Lei 26.472, da possibilidade de que as mães grávidas ou com filhos menores de 5 anos de idade pudessem cumprir sua pena privativa de liberdade sob a modalidade de prisão domiciliar, mudança que teve distintos graus de aplicação em diferentes jurisdições, pois ficava livre da discricionariedade judicial. (CELS, PPN & DPN, 2010: p. 151-191). Mais recentemente, em março de 2011, realizou-se uma reforma da legislação de execução penal através da Lei 26.695, destinada a melhorar o serviço educacional nas prisões e aumentar as possibilidades, nesse sentido, para as pessoas privadas de sua liberdade – que, por sua vez, inscrevia-se em uma política originada no Ministério de Educação da Nação, que vinha sendo desenvolvida anteriormente, mas que também teve seu lado negativo, pois, novamente, incluiu o exercício desse direito na lógica premial típica do regime progressivo penitenciário. (GUTIERREZ, 2012); (SOZZO & GHIBERTO, 2013). E, mais recentemente, após um debate político e público de vários anos e com alcances potencialmente vastos, foi introduzida a criação do mecanismo

⁵⁹ Durante esse período, o kirchnerismo também apoiou algumas iniciativas de incremento da severidade penal com relação a outras formas de delito, cujo impacto prático era limitado. Por exemplo, apoiou a criação da penalização de uma “situação de perigo” gerada pela participação em prova de destreza ou velocidade por parte de condutores de veículos automotores através da Lei 26.362 de março de 2008, a penalização de uma série de condutas relacionadas com a pornografia infantil e os sistemas e dados informáticos através da Lei 26.338 de junho de 2008, o incremento da penalidade para delitos relacionados à saúde pública através da Lei 26.524 de novembro de 2009, a penalização de certa forma de privação da liberdade por parte de funcionários estatais ou pessoas autorizadas por funcionários estatais através da Lei 26.679 de maio de 2011, além da lei 26.073 de dezembro de 2011 que modificou a chamada Lei Antiterrorista a qual fiz referência anteriormente.

nacional de prevenção à tortura e outros tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes através da Lei 26.827 de janeiro de 2013, em cumprimento das obrigações contraídas pelo Estado argentino a partir da ratificação do Protocolo Facultativo contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Inumanos ou Degradantes em junho de 2006. (CELS, 2009: p. 270-273; 2011: p. 209-213; 2012: p. 253-256; 2013: p. 333-338); (LITCHVASKY & ASPRELA, 2013). Contudo, em maio de 2012, o kirchnerismo gerou uma nova iniciativa na mesma direção, mas que possuía um caráter mais ambicioso. No mês de maio, foi constituída uma nova Comissão para a elaboração de um Anteprojeto de Código Penal, presidida pelo Juiz Eugênio Raul Zaffaroni da Corte Suprema de Justiça da Nação – o jurista de direito mais prestigiado do país e um claro antagonista do endurecimento penal – e expoentes dos partidos políticos com maior presença parlamentar: o PRO, a União Cívica Radical, o Partido Socialista e o Partido Justicialista. Esta nova tentativa, em relação ao Anteprojeto de Código Penal de 2006, também impulsionado pelo kirchnerismo, teve como diferença fundamental que a comissão configurada não estava composta por especialistas do campo do direito, mas – com exceção de Zaffaroni – por representantes de diversos partidos políticos que, em alguns casos, possuíam uma trajetória ligada a esses temas – como León Arslanian, ex-juiz penal, ex-ministro de Justiça da Nação e duas vezes ministro de Segurança da Província de Buenos Aires e, relacionado ao PJ, Ricardo Gil Lavedra, ex-juiz penal, ex-ministro de Justiça e Direitos Humanos da Nação e deputados pela UCR – mas em outros não havia tal relação – como a ex-deputada Barbagelata, representante do Partido Socialista ou o deputado Pinedo, representante do PRO. Essa Comissão para a Reforma do Código Penal desenvolveu seu debate fora do âmbito midiático e eleitoral, em um espaço reservado, entre membros da comissão e seus assessores, o que recorda a algumas iniciativas típicas do modo de elaboração da política penal que se configurou na primeira etapa da transição para a democracia (Sozzo, 2011a; 2011b; 2013), mas com uma diferença fundamental, que é o peso do “braço político” em um marco que, ademais, a oposição ao oficialismo era maioria, como uma espécie de

legado do processo de politização da questão penal desenvolvido desde meados dos anos 1990.

Dias antes que a Comissão para a Reforma do Código Penal fosse anunciada, Zaffaroni advertia sobre a urgência de mudanças nessa matéria durante uma manifestação pública compartilhada com o secretário de Justiça da Nação. Sustentava, nessa ocasião: “Não temos Código Penal, temos os escombros do que alguma vez foi um respeitável Código Penal” e considerou que “criar um novo Código Penal é uma tarefa que nos é imposta”.⁶⁰ Uma semana depois, fez-se pública a criação da comissão para reformar o código penal encabeçada por ele mesmo, denominado midiaticamente como o “ideólogo da reforma”, porque foi quem levou a proposta à presidenta e realizou os contatos com quem formaria a comissão.⁶¹ Todos os membros da comissão concordaram no diagnóstico de que uma reforma era imprescindível e mostraram-se dispostos a trabalhar sobre a base do Anteprojeto de Código Penal de 2006.⁶² O objetivo foi descrito como:

Ajustar el Código Penal a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales, incluir en su texto todas las leyes especiales que hoy están dispersas y lograr que el Código recupere la coherencia interna que perdió tras los centenares de reformas aisladas desde su sanción, en 1922. (Primer encuentro por el Código Penal. *La Nación*, 07/05/12)⁶³

Gil Lavedra, por sua parte, disse: “O objetivo é sintetizar e limpar o Código, que ficou destruído depois das leis Blumberg, a lei antiterrorista e muitas outras reformas”. De acordo com ele, o ponto central deveria ser adequar as sanções. Por um lado, moderá-las, mas, simultaneamente, criar também um bom sistema de penas alternativas à prisão

⁶⁰ *Página 12*: “Por un cambio del Código Penal”, 25/04/12.

⁶¹ *La Nación*: “Primer encuentro por el Código Penal”, 07/05/12.

⁶² *Página 12*: “Cambio de época, cambio de códigos”, 02/05/12.

⁶³ “Ajustar o Código Penal à Constituição Nacional e aos tratados internacionais, incluir em seu texto todas as leis especiais que hoje estão dispersas e conseguir que o Código recupere a coerência interna que perdeu depois de centenas de reformas isoladas desde sua sanção em 1922.”

– como trabalhos de final de semana ou “dias-multa” – para que “nada fique sem sanção”. Também, sugeriu hierarquizar o lugar da vítima e fazer com que os castigos recuperassem razoabilidade e proporcionalidade.⁶⁴ Algumas das grandes mudanças apontariam para:

Devolverles proporcionalidad a las penas, establecer nuevos topes, incorporar delitos que surgen de los tratados internacionales de derechos humanos (como los de genocidio y desaparición forzada), integrar regulaciones que están dispersas en leyes especiales (desde delitos aduaneros, de drogas y hasta ambientales) y diseñar un sistema de penas alternativas a la cárcel, entre muchos otros puntos. (Cambio de época, cambio de códigos. *Página 12*, 02/05/12)⁶⁵

Arslanian apontou, por sua vez, que “Houve um abuso na criação simbólica de penas e penas que carecem de toda eficácia”. Agregando:

Se trata de que haya claridad sobre cómo opera el sistema, qué cosas resuelve, qué papel tiene en la sociedad y las agencias que lo aplican. También hay un aspecto cultural, terminar con la idea de la pena como talismán. Una reforma penal no es poner penas de cien años para arriba. La cárcel hoy no cumple su objetivo, no resocializa, ni sirven juicios de veinte años. Pero tampoco es que somos abolicionistas, creemos en la necesidad y la diversidad de la pena, pero no sólo es pena la que prohíbe la libertad, hay otro tipo de sanciones. El desafío no se agota, así, en hacer un nuevo Código, sino en ser convincentes con una sociedad sensibilizada por el fenómeno de la inseguridad. (León Arslanian: “Devolver identidad”. *Página 12*, 09/05/12)⁶⁶

⁶⁴ *La Nación*: “Primer encuentro por el Código Penal”, 07/05/12

⁶⁵ “Devolver proporcionalidade às penas, estabelecer novos tetos, incorporar delitos que surgen dos tratados internacionais de direitos humanos (como os de genocídio e desaparecimento forçado), integrar regulações que estão dispersas em leis especiais (desde delitos aduaneiros, de drogas até ambientais) e criar um sistema de penas alternativas à prisão, entre muitos outros pontos.”

⁶⁶ “Trata-se de que haja clareza sobre como opera o sistema, quais coisas resolve, que papel tem na sociedade e as agências que o aplicam. Também existe um aspecto cultural, terminar com a ideia da pena como talismã. Uma reforma penal não é colocar penas de 100 anos para cima. A prisão, hoje, não cumpre seu objetivo, não ressocializa, julgamentos de 20 anos

A comissão deveria terminar seus trabalhos em seis meses, mas se estenderam até fevereiro de 2014.⁶⁷ O Anteprojeto de Código Penal avançava em um sentido moderador da penalidade, abolindo as categorias de reincidência e periculosidade, reduzindo as penas máximas para diversos delitos, evitando a penalização quando o dano social real é insignificante e incorporando uma variedade de penas alternativas.⁶⁸ Deveria ser apresentado ao Congresso da Nação em 2014, mas, imediatamente, foi alvo de ataques de certos setores da oposição, especialmente a denominada Frente Renovadora, surgida no marco das eleições de 2013 ao redor da figura do prefeito de Tigre, Sergio Massa – que havia feito parte da aliança kirchnerista – e que ganhou as eleições legislativas na província de Buenos Aires. Este novo partido político realizou uma forte campanha contra o Anteprojeto de Código Penal, intensamente divulgada através dos meios de comunicação, denunciando o Código como “brando” ao delito, assinalando que propiciava a redução generalizada de penas – inclusive em delitos “graves” como o tráfico de drogas ilegais – e, desse modo, impulsionava as liberações durante o processo penal. Esta campanha, lançada em março de 2014 ao redor dos lemas “Não ao novo Código Penal” e “O que faz, paga”, implicou na coleta de assinaturas em uma petição, bastante incomum, destinada ao Congresso da Nação para não considerasse a proposta se eventualmente fosse convertida em projeto de lei enviado pelo Poder Executivo Nacional. Até finais do mês de maio de 2014, o deputado Massa apresentou mais

não servem. Mas tampouco quer dizer que somos abolicionistas, cremos na necessidade e na diversidade da pena, mas não é pena somente aquela que proíbe a liberdade, existem outros tipos de sanções. O desafio não se esgota, assim, em elaborar um novo Código, mas em sermos convincentes com uma sociedade sensibilizada pelo fenômeno da insegurança.”

⁶⁷ *Página 12*: “Para Zaffaroni, la reforma del Código Penal ‘es revolucionaria’”, 08/04/2012

⁶⁸ *Página 12*: “Las bases de un nuevo ordenamiento penal” e “Balance positivo”, 14/12/2013; *Página 12*: “Para ocuparse sólo de lo más importante”, 17/12/2013; *Página 12*: “Para que la pena se cumpla completa”, 30/12/2013; *Página 12*: “Zaffaroni defendió la reforma del Código Penal”, 12/01/2014; *Página 12*: “Presentan la reforma al Código Penal”, 12/02/2014; *Página 12*: “El proyecto de reformas al Código penal llegó a la Rosada”, 13/02/2014; *Página 12*: “Un sistema más eficaz” y “Las bases para un nuevo Código Penal”, 14/02/2014; *Página 12*: “Fue un trabajo muy armónico”, 15/02/2014; *Página 12*: “Un llamado a debatir las reformas al Código Penal”, 22/02/2014.

de dois milhões de assinaturas de cidadãos que apoiavam tal petição.⁶⁹ Essa campanha fez com que outros partidos políticos, como a UCR ou o PRO, se afastassem da proposta, mesmo que alguns de seus membros tivessem participado ativamente da iniciativa, na maior parte dos casos, enfatizando-se a necessidade de buscar outro momento para sua proposição, menos atravessado pela corrida eleitoral – ainda que as eleições presidenciais e legislativas fossem ocorrer em um ano e meio mais tarde.⁷⁰ Inclusive, o setor da aliança kirchnerista ao redor do governador

⁶⁹ *Clarín*: “Código Penal: Massa propone una consulta popular para reformarlo” e “Las críticas del massismo al proyecto de nuevo Código Penal”, 03/03/2014; *Página 12*: “Massa contra la reforma”, 03/03/2014; *Clarín*: “Código Penal: crece la polémica por el proyecto que reduce penas”, “Código Penal: Massa impulsa una consulta popular aunque desde el gobierno ‘agravien y ataquen’”, “Desde el kirchnerismo y la UCR calificaron de ‘mamarracho’ la idea de Massa de una consulta”, 04/03/2014; *Clarín*: “El nuevo Código Penal, una pesadilla”, 05/03/2014; *Clarín*: “Los cruces por el proyecto del Código Penal cada vez más duros”, 06/03/2014; *Página 12*: “Cruces y críticas”, 08/03/2014; *Clarín*: “Massa acusó al Gobierno de querer ‘imponer’ un nuevo Código Penal”, 08/09/2014; *Clarín*: “Creemos en premios y castigos: que el que las haga, las pague”, 09/03/2014; *Clarín*: “Massa y Cobos juntos contra los cambios al Código Penal” y “Camaño: Zaffaroni es el sastre para el traje de impunidad de, Boudou”, 11/03/2014; *Clarín*: “Código Penal: lanzaron la recolección de firmas”, 12/03/2014; *Página 12*: “Massa sale a juntar firmas”, 13/03/2014; *Página 12*: “Massa sigue juntando firmas”, 14/03/2014M; *Clarín*: “Camaño cargó duro contra Zaffaroni por el proyecto de Código Penal”, 15/03/2014; *Clarín*: “Massa: ‘La gente rechaza este mamarracho’”, 16/03/2014; *Página 12*: “Acto contra el nuevo Código”, 22/03/2014; *Clarín*: “Massa con un famoso exalcalde de mano dura de Nueva York”, 27/03/2014; *Clarín*: “Massa se reunió con Giuliani, el impulsor de ‘tolerancia cero’”, 28/03/2014; *Página 12*: “Massa se juntó con Giuliani”, 28/03/2014; *Clarín*: “El massismo acusa a Zaffaroni por sus vínculos con la dictadura militar”, 07/04/2014; *Clarín*: “De Massa a Zaffaroni: ‘Yo no fui juez de la dictadura’”, 14/04/2014; *Clarín*: “Firmas contra el Código Penal”, 27/04/2014; *Clarín*: “Massa presentó dos millones de firmas contra la reforma del Código Penal”, 22/05/2014; *Clarín*: “Massa sumó 2 millones de firmas contra cambios en el Código Penal”, 23/04/2014.

⁷⁰ *Clarín*: “El radicalismo adelanto su rechazo a la reforma del Código Penal”, 04/03/2014; *Clarín*: “El Código Penal suma más rechazos en la oposición”, 05/03/2014; *Página 12*: “Sin acuerdo entre radicales”, 05/03/2014; *Clarín*: “Para Vidal, no es el momento para una reforma del Código Penal”, “Macri pidió un debate ‘sin demagogias’ e ‘fuera del contexto electoral’” e “Carri: ‘Es tan irracional reformar el Código Penal como la consulta popular de Massa’”, 06/03/2014; *Clarín*: “Para Macri ‘no es momento de discutir el Código Penal’ e “La UCR pidió que el gobierno no envíe el proyecto al Congreso”, 07/03/2014; *Página 12*: “La oposición ahora no quiere el Código” e “Giro radical”, 07/03/2014; *Clarín*: “Macri analiza pedirle a Cristina que frene el nuevo Código Penal”, 08/03/2014; *Página 12*: “Una fórmula contra el Código”, 11/03/2014; *Página 12*: “Reforma, pero no ahora”; 13/02/2014;

Scioli enviou mensagens semelhantes.⁷¹ (LITCHAVSKY & TURFO, 2015: p. 256-257). O Anteprojeto foi colocado em debate nas Faculdades de Direito, associações e colégios de magistrados e advogados do país, o que se estendeu durante todo o ano de 2014 e à primeira metade de 2015, esfriando a iniciativa de reforma. No momento de concluir esse trabalho, a sorte da mesma resultava incerta e estava, em grande medida, submetida aos resultados das eleições legislativas e presidenciais do mês de outubro de 2015.⁷² Todavia, em tensão com esta dinâmica em âmbito nacional desde sua assunção como governador da província de Buenos Aires a finais de 2007, Daniel Scioli e sua equipe governamental – especialmente seus ministros de Segurança (Stornelli; Granados) e Justiça (Casal) – deram demonstrações muito claras de colocar no centro de sua agenda a questão do delito⁷³ e favorecer o endurecimento

Clarín: “Replica opositora por el apoyo oficialista a la baja de penas” e “Crece el rechazo opositor a la reforma del Código Penal”, 02/05/2014.

⁷¹ *Clarín*: “El gobernador marcó distancia con la reforma del Código Penal”, 06/03/2014; *Clarín*: “Scioli aseguró que el anteproyecto del Ejecutivo sólo “es un borrador””, 09/03/2014; *Clarín*: “Scioli: “Yo en la Provincia limité las excarcelaciones”, 10/03/2014; *Página 12*: “Es necesario que se debata”, 11/03/2014; *Clarín*: “Otro gobernador “k” se despegó de los cambios en el Código Penal”, 07/04/2014.

⁷² *Clarín*: “El Gobierno enfrió el avance de la reforma del Código Penal: “Será decisión de la Presidenta”, 11/03/2014; *Página 12*: “El envío de la reforma del Código Penal “será decisión de la Presidenta”, 11/03/2014; *Clarín*: “El gobierno enfría el proyecto de reforma del Código Penal”, 12/03/2014; *Página 12*: “Está en evaluación”, 12/03/2014; *Página 12*: “Zaffaroni: “No creo que podamos tener un código penal antes de tres años”, 13/04/2014; *Página 12*: “Siento una enorme tranquilidad de que esto sea expuesto en todo el país”, “Va a resultar un texto enriquecido” e “Una discusión abierta y en todo el país”, 21/04/2014; *Clarín*: “Con críticas a Massa arrancó el debate por el Código Penal”, 22/04/2014; *Página 12*: “En la actualidad, los jueces tienen una anarquía legislativa” e “Les ofrecemos criticarlo y perfeccionarlo”, 22/04/2014; *Página 12*: “Un proyecto abierto a la discusión”, 23/04/2014; *Página 12*: “Contra las falsas polémicas”, 25/04/2014; *Página 12*: “La polémica continúa”, 27/04/2014; *Clarín*: “Por la polémica, el Gobierno le puso freno al debate legislativo”, 02/05/2014; *Página 12*: “Debate por el Código”, 09/05/2014; *Página 12*: “Los Códigos en la Agenda”, 16/06/2014; *Clarín*: “Tras las críticas, el oficialismo demora el debate en el Congreso”, 23/05/2014; *Página 12*: “El Código en debate”, 31/05/2014.

⁷³ No início de 2009, o governador Scioli sustentava a respeito: “Estou diante do desafio mais difícil e mais importante de minha vida pessoal e de minha carreira política, que é redobrar os esforços na luta contra o delito. Meu compromisso é total na defesa da vida das pessoas dignas e honestas”. *La Nación*: “El desafío de mi vida es luchar contra el delito”, 19/02/2009.

policial e penal, dando ao kirchnerismo um forte nível de heterogeneidade nesse terceiro momento – não apenas nesse campo – atravessando os planos nacional e provincial – estendendo-se através de sua reeleição, até a atualidade.⁷⁴ Nesse caso concreto, parece confirmar-se o que já foi observado para outros exemplos de Estados federais ao redor da relação entre política e penalidade: o caráter crucial da política subnacional que pode gerar variações internas para além das tendências e dinâmicas federais e, portanto, requer uma consideração exaustiva.

Em matéria de justiça penal, desde o início, esse governo provincial construiu uma retórica oficial sobre a necessidade de voltar a reformar-se a legislação processual penal para torná-la mais restritiva com relação às liberações de presos e relaxamentos de prisão preventiva.⁷⁵ No início de seu mandato, Scioli apontou que era indispensável que os que cometem um delito “não entrem por uma porta e saiam pela outra, porque depois as pessoas ficam indignadas e têm razão”, e que era necessário alcançar que “o que fez, pague”.⁷⁶ Em meados de 2008, em torno a determinados casos pontuais de grande relevância midiática, endureceu fortemente seu discurso e tomou certas decisões administrativas, como restringir o sistema de monitoramento eletrônico dos imputados que cumpriam prisão domiciliar.⁷⁷ Nesse momento, através da ferramenta do julgamento po-

⁷⁴ No terreno policial, desde o início caracterizou-se por uma orientação contrareformista – que não havia sido explícita em sua campanha eleitoral, ainda que houvesse apresentado tons ambíguos em algumas partes de sua retórica – com relação aos esforços mais ou menos limitados em sua efetividade que, desde 2004, era desenvolvida pela gestão do ministro Arslanian. (CELS, 2009: p. 174-178; 2010: p. 132-136; 2011: p. 69-71; 2012: p. 144-168; 2013: p. 240-248).

⁷⁵ Outro componente desta retórica oficial girava em volta da necessidade de tornar a justiça penal mais eficaz e eficiente mediante reformas legais e organizativas. Nesse último sentido, como já destaquei, desde 2005 vinha sendo impulsionada a generalização do procedimento de flagrante, o que foi confirmado através da Lei 13.811 de abril de 2008, impulsionada por esse governo provincial.

⁷⁶ *La Nación*: “Scioli propone reformar el Código Procesal Penal”, 23/01/2008; *Clarín*: “Scioli dice ahora que pondrá ocho mil policías más en las calles bonaerenses”, 27/01/2008; *La Nación*: “Lanzan una reforma para agilizar la justicia provincial”, 29/01/2008.

⁷⁷ O ministro Casal, enfocando na limitação do uso de pulseiras eletrônicas para os casos de imputados com o benefício da prisão domiciliar, instrumentada a partir do Ministério de Justiça, mas também criticando a falta de controle sobre o universo ainda maior de imputa-

lítico, o governo provincial também começou a perseguir juízes penais “garantistas”, como Nicolas Schiavo, que concederam liberdades nesses casos concretos de grande visibilidade nos meios de comunicação, reinstalando um clima ligado à promoção da severidade penal nos tribunais penais provinciais – tal como se deu nessa mesma jurisdição na primeira metade dos anos 2000. (CELS, 2009; p. 233; 2010; p. 182, 184, 189); (COLOMBO, 2011: p. 185); (CPM, 2009: p. 311-312).⁷⁸

No final de 2008, o governo provincial enviou um projeto de lei de reforma processual ao Legislativo Provincial para restringir a faculdade dos juízes penais de conceder liberações e relaxamentos de prisões preventivas. Também impunha prazos peremptórios para a resolução de casos em tramitação e reforçava o papel das vítimas no processo penal. Na apresentação do projeto, o governador Scioli afirmava que a origem da proposta era o “clamor público” e seu objetivo, portanto, “dar resposta a uma demanda contundente da sociedade para colocar limites à situação de liberações que logo, devido a reincidências, trazem consequências trágicas e lamentáveis”.⁷⁹ Esse argumento foi repetido pelo ministro Casal no momento da aprovação da iniciativa em dezembro desse ano: “A sociedade fez um juízo de valor sobre a atividade dos juízes penais com relação às liberações quando critica os mecanismos utilizados pelos magistrados para liberar os imputados”.⁸⁰ E foi ampliado por Scioli em declarações posteriores: “Vocês conhecem bem a indignação de muitas

dos em prisão domiciliar que não eram atingidos por tais instrumentos, afirmava: “Os casos das pulseirinhas são 300 e diante da crise rapidamente os revisamos. Mas quem controla aos milhares de imputados que estão com prisão domiciliar?”. *La Nación*: “Control y descontrol: excarcelaciones en el banquillo”, 07/09/2008.

⁷⁸ Outro caso nesse sentido foi o dos juízes Sal Lari e Rossignoli no início do ano de 2009 – em que o governo provincial contou com o apoio público de atores do Governo Nacional. (CELS, 2010: p. 188); (CPM, 2010: capítulo 1). O Poder Executivo também recorreu a diversas estratégias para obstaculizar o trabalho de funcionários judiciais preocupados em intervir sobre as violações dos direitos humanos da população privada de liberdade e buscou incorporar, em lugares chave do poder judicial, pessoas que participaram de sua equipe governamental e comungavam com sua perspectiva sobre a questão penal. (CELS, 2012: p. 215-219).

⁷⁹ *Página 12*: “Límite a las excarcelaciones”, 04/11/2008.

⁸⁰ *Clarín*: “Inseguridad: advertencia del ministro de justicia bonaerense a los jueces”, 13/12/2008.

peças quando veem delinquentes perigosos saírem da prisão e logo voltar a cometerem delitos graves”. E, contundentemente, agregava: “E que os que tenham temor sejam os delinquentes, não os vizinhos [...] Eu quero cuidar da liberdade, cuidar da segurança”.⁸¹ A Lei 13.943, aprovada apesar do rechaço de setores da oposição e das organizações de direitos humanos, modificou os artigos 159 e 163 do Código Processual Penal, restringindo os pressupostos de relaxamento da prisão preventiva para um punhado de casos – mulher grávida ou com filhos menores de 5 anos, maiores de 70 anos, pessoas que padeceram de uma enfermidade incurável em período terminal – e estabelecendo que ela será concedida fora desses casos “excepcionalmente”. Desse modo, simbólica e praticamente reforçou-se a utilização da prisão preventiva como medida cautelar no processo penal – revertendo parcialmente a reforma processual penal de 2006. (CELS, 2009: p. 234-237; 2010: p. 187-188); (CPM, 2009: p. 311-318); para uma análise interessante do processo de elaboração dessa iniciativa, ver: (RAJUAN, 2010: p. 86-120).⁸²

No mês de novembro de 2009 – após a derrota do kirchnerismo nas eleições legislativas dessa jurisdição – o governador Scioli apresentou duas novas iniciativas vinculadas à questão criminal. Essas iniciativas respondiam, novamente, à situação criada por casos particulares com ressonância pública e iam em direção a um aumento da severidade penal. Novamente, apontava o “clamor público” como fonte de legitimidade: “Muitas vezes alguns setores resistiram, mas acredito que nesses momentos, diante de um clamor popular de mais firmeza, dureza, rigor e ordem nesse sentido, temos que fazer tudo que está ao alcance do Estado de Direito, como ir adaptando a legislação vigente”. E acrescentava:

⁸¹ *Página 12*: “Cuidar la seguridad”, 26/12/2008; *Página 12*: “Otra vez con la receta de la mano dura”, 24/12/2008.

⁸² Além disso, a reforma processual ampliou os pressupostos de utilização do “juízo abreviado”, como mecanismo de abreviação e aceleração da justiça penal – no sentido do gerencialismo da justiça penal apontado nas notas 44 e 77 (CELS, 2009: p. 237). Por outro lado, na mesma direção, mediante a Lei 13.869, em setembro de 2009, criou-se um registro e um banco de DNA de condenados por delitos contra a integridade sexual, promovido por legisladores da Frente para a Vitória e com o aval do ministro de Justiça, Casal. (COLOMBO, 2011: p. 185).

Si la policía tiene que abatir a los delincuentes en un enfrentamiento, lo hará. Yo a mi policía la respaldo [...] Tenemos que seguir adelante en esta lucha, que por momentos parece desigual, cuando nos enfrentamos a delincuentes que están dispuestos a todo: a tirar, a matar a quemarropa. (Inseguridad: Scioli pide leyes más duras. *La Nación*, 03/11/09)⁸³

E reforçava: “Necessitamos de leis mais rigorosas. Diante de delinquentes que estão dispostos a tudo, nós também temos que estar dispostos a tudo como sociedade”.⁸⁴

A primeira iniciativa esteve ligada à sanção do código contravenacional. Uma das características da apresentação dessa proposta foi a evidente desproporcionalidade entre as modificações que se pretendia introduzir e os resultados que se pretendia obter pela retórica oficial, a partir de uma conexão simplista entre os delitos leves e os delitos graves, que parecia uma popularização da denominada “teoria das jane-

⁸³ “Se a polícia tem que abater os delinquentes em um enfrentamento, o fará. Eu dou respaldo à minha polícia [...] Temos que seguir em frente na luta, que em alguns momentos parece desigual, quando enfrentamos delinquentes que estão dispostos a tudo: a atirar, a matar a queima-roupa”

⁸⁴ *La Nación*: “Impulsan una nueva reforma procesal penal bonaerense”, 28/11/09. Esta imagem dos “delinquentes dispostos a tudo” coloca os ofensores como carregados de irracionalidade e brutalidade, constituindo uma manifestação perfeita do que David Garland denominou como uma “criminologia do outro”. Essa representação “trabalha com arquétipos, imagens e ansiedades, ao invés de estar fundada em uma análise meticulosa e nas descobertas de investigações científicas”. O delinquente é representado como um “outro”, mais ou menos inassimilável a “nós”, como uma “espécie diferente”. (GARLAND, 2005; p. 228-233). Dessa forma, como apontava Jock Young, essencializa-se aquilo que separa esse tipo de indivíduo do restante – em termos “biológicos” ou, mais frequentemente, “culturais” – o que permite sua “demonização”, que possibilita, por sua vez, o desenvolvimento de maiores ou menores níveis de “atrocidade”. (YOUNG, 1999; p. 96-120). Outras falas do governador Scioli nessa direção: “[...] estamos enfrentando delitos com uma característica de ferocidade nunca antes vista, muitas vezes motivada pela droga ou pelo álcool”. *Página 12*: “Scioli pidió “rigor” y “firmeza” a la Justicia”, 29/03/2009. Ou no ano seguinte: “[...] agora os delinquentes são muito violentos, com uma irracionalidade e uma brutalidade tremenda [...] diante disso, temos que ir avançando e ajustando as leis, as ações do Executivo, a força do Poder Judiciário, sua rigorosidade para poder viver em uma província que possa ser cada dia mais tranquila, mais segura e mais inclusiva”. *Clarín*: “Conmoción por la muerte de Isidro: Macri y Scioli piden apoyo ante la inseguridad”, 05/08/2010. E mais claramente: “Não podemos nos resignar a conviver com estas bestas; temos que colocá-los nas prisões”. *Clarín*: “Ante la polémica por los motochorros, Scioli salió a prometer medidas”, 02/08/2010.

las quebradas”. (WILSON & KELLING, 2001). Scioli afirmava: “Estamos avançando em uma iniciativa para lutar contra delitos que às vezes parecem pequenos, mas depois se transformam em uma dor de cabeça”.⁸⁵ Para o governador era necessário discutir “como enquadramos algumas figuras ameaçadoras que cometem delitos menores, mas que depois se convertem em delitos graves”.⁸⁶ Em geral, criava numerosas figuras de limites flexíveis e incrementava a faculdade policial de detenção sem ordem judicial, similares às existentes nos velhos “mandatos policiais”.⁸⁷ Finalmente, a iniciativa foi bloqueada pela oposição de diversos atores sociais e políticos. (CELS, 2010: p. 132-133; 2011: p. 176).

Nesse marco, o Governo Provincial também enviou ao Legislativo um projeto de lei para restringir ainda mais a concessão de liberações, destacando como elemento-chave a expectativa de sanção pelo delito imputado ao invés da avaliação do perigo processual concreto.⁸⁸ Em razão da resistência de diversas organizações não governamentais e setores públicos, foi detida sua tramitação e aprovação imediata. (CELS, 2010: p. 191-192). Entretanto, em abril de 2010, através da Lei 14.128 reformou-se o artigo 169 do Código Processual Penal, que introduziu esse critério para os delitos em que houvesse violência, intimidação, uso de arma de fogo ou que fossem cometidos por menores de 18 anos de idade, e limitou a possibilidade de liberação em casos de concurso real. (CELS, 2011: p. 200).⁸⁹

Após essa última reforma legal, durante os anos de 2010, 2011 e em grande parte de 2012, o Governo Provincial não lançou novas iniciativas que buscassem incrementar a severidade penal através de reformas legais, ainda que tenha continuado demandando mudanças na legislação penal nesse sentido. Porém, em meados desse último ano, voltou a insistir

⁸⁵ *Página 12*: “Un empujoncito a los edictos”, 22/11/2009.

⁸⁶ *Página 12*: “Scioli: “No podemos ser tibios ni dubitativos”, 24/11/2009. *Página 12*: “Dura réplica de Scioli”, 28/11/2009.

⁸⁷ *La Nación*: “Scioli: “Tenemos que acorrular al delito”, 09/11/2009.

⁸⁸ *Clarín*: “Scioli quiere una ley para evitar excarcelaciones”, 27/11/2009.

⁸⁹ *Página 12*: “Liberaciones más difíciles”, 29/04/2010.

em uma modificação do regime de liberações.⁹⁰ A iniciativa implicava impedir a possibilidade de conceder liberações a pessoas que tiveram ou portaram ilegalmente armas de fogo ou tentaram obstaculizar ou se evadir do procedimento policial, modificando o artigo 171 do Código Processual Penal. Na justificativa da iniciativa, Scioli destacava: “Os delinquentes têm de entrar na prisão e não sair. Queremos limitar as liberações. Queremos que os indivíduos surpreendidos com estas armas ilegais não possam gozar da liberdade”.⁹¹ A iniciativa extraordinariamente regressiva – e que dava amplas possibilidades aos funcionários policiais de praticamente incidir na disposição da prisão preventiva – foi finalmente sancionada em 14 de dezembro de 2012 através da Lei 14.434. Entretanto, diante de uma série de ações judiciais por parte de organizações de direitos humanos e defensores públicos, a Corte Suprema de Justiça da Província de Buenos Aires suspendeu sua aplicação efetiva em fevereiro de 2013, até que se definisse sobre sua inconstitucionalidade. (CELS, 2013: p. 238-239). O Legislativo da província de Buenos Aires, em junho de 2013, voltou a modificar o artigo 171 do Código Processual Penal através da Lei 14.517, determinando que os juízes penais não deveriam, mas poderiam evitar a liberação quando verificados os pressupostos de porte ou posse ilegal de arma de fogo e as outras circunstâncias específicas, moderando substantivamente os alcances da reforma precedente. (LITCHVASKY & TURFO, 2015; p. 253-254).

Na província de Buenos Aires, durante a campanha para as eleições de 2013, a aliança política kirchnerista novamente mobilizou uma retórica na qual apareciam críticas à justiça penal por seu caráter “brando” na concessão de liberações e liberdades condicionais, momento em que voltou com força a proposta de reduzir a idade de imputabilidade e de sanção de uma lei de responsabilidade penal juvenil, desenvolvida não apenas por Scioli, mas também por participantes que eram mais próximos à presidenta Cristina Fernández de Kirchner, como o pre-

⁹⁰ *La Nación*: “Scioli pide controlar las excarcelaciones”, 18/07/2012. *Página 12*: “Como para recordar a Blumberg”, 05/09/2012.

⁹¹ *La Nación*: “Polémica por el proyecto de Scioli para limitar las excarcelaciones”, 06/09/12.

feito de Lomas de Zamora e primeiro candidato a deputado nacional, Martín Insaurralde.⁹² A força opositora mais importante nas eleições dessa jurisdição foi – como antecipávamos anteriormente – a Frente Renovadora, que aglutinou uma série de dirigentes políticos locais do Partido Justicialista que haviam participado do kirchnerismo até 2010 – inclusive até épocas mais recentes em alguns casos – reunidos ao redor da figura do prefeito de Tigre, Sergio Massa – que havia sido chefe de Gabinete da presidenta entre julho de 2008 e julho de 2009 – e que desenvolveu uma retórica eleitoral claramente caracterizada pela necessidade de endurecer a política policial e penal. O kirchnerismo perdeu as eleições de outubro nessa jurisdição para, precisamente, a Frente Renovadora – 44% contra 32% dos votos para deputados nacionais; não eram eleitos senadores nacionais nesse distrito. Entretanto, o governo de Scioli continuou insistindo nessa direção quando, em abril de 2014, declarou a “emergência” em matéria de segurança na província de Buenos Aires, gerando uma série de medidas relacionadas com a ampliação da capacidade policial e penitenciária e a dotação de maiores recursos materiais para o desenvolvimento do patrulhamento policial. (LITCHVASKY & TURFÓ, 2015: p. 265-266).

De maneira geral, observa-se que desde 2008, em razão das características peculiares adquiridas, a aliança governamental kirchnerista na província de Buenos Aires em torno ao governador Scioli estimulou uma dinâmica vinculada à reprodução do populismo penal. Scioli – e vários atores-chave de sua equipe governamental – estimularam uma retórica oficial que colocava ênfase na necessidade de endurecimento policial e penal. Frequentemente reagiram diante de escândalos gerados a partir de casos que ressoavam no debate público e que muitas

⁹² O primeiro candidato a deputado nacional pelo kirchnerismo na província de Buenos Aires, Martín Insaurralde, lançou, por sua parte, no meio da campanha, um apelo à necessidade de discutir um “regime penal juvenil” e isso disparou um debate público durante duas semanas entre os mesmos atores kirchneristas sobre em que medida isso devia implicar ou não uma redução da idade da imputabilidade – ainda que logo após essa discussão isso tenha desaparecido de seu discurso eleitoral. Ver *La Nación*, “Insaurralde: “El Estado falló en la política de penalidad juvenil”, 09/09/2013; *La Nación*: “Martín Insaurralde pidió a los políticos que se ‘hagan cargo de discutir el régimen penal juvenil”, 11/09/2013.

vezes produziram níveis distintos de mobilizações sociais, mediante o desenvolvimento de iniciativas que buscavam incrementar a punitividade. Para isso, apelavam para o que “as pessoas pensam e querem”, como fonte de legitimidade, e utilizavam conceitos e argumentos que formavam parte do repertório desse tipo de discurso político desde a segunda metade da década de 1990 na Argentina. Desse modo, construíram uma atitude global que se orienta nessa direção e é traduzida em constantes decisões e ações de distinta índole. Muitas dessas iniciativas buscaram gerar reformas legais em âmbito provincial e foram alcançadas, gerando diversos efeitos simbólicos e materiais. Contudo, o governador Scioli também impulsionou iniciativas de mudança legal nesse sentido em âmbito nacional. Destacou-se nessa direção, desde o início de sua primeira gestão governamental e até a atualidade, o apelo pela diminuição da idade de imputabilidade e a sanção de uma lei de responsabilidade penal juvenil, transmitido fundamentalmente através dos meios de comunicação e, em menor medida, através do *lobby* no Congresso da Nação por meio dos deputados e senadores representantes de seu setor político. Assim, em outubro de 2008, destacava: “Deve-se reduzir a idade de imputabilidade para delitos graves. Mais uma vez, nos encontramos diante de um caso de menores reincidentes que levam adiante delitos graves, disparando e esvaziando um carregador de uma pistola de calibre 45”.⁹³ Mesmo que essa proposta também estivesse rodeada por outros elementos, como a necessidade de adequar a legislação aos princípios do direito internacional e seguir as recomendações de organismos das Nações Unidas⁹⁴, como a promoção de “espaços de recuperação” para crianças e jovens que funcionassem com uma lógica não penitenciária e a necessidade de combater as situações de exclusão social que geravam esse tipo de delitos.⁹⁵ Entretanto, tal medida sempre

⁹³ *La Nación*: “Un detenido por el crimen del ingeniero”, 10/10/2008; *Clarín*: “Scioli quiere bajar la edad para imputar a los menores”, 22/10/2008.

⁹⁴ *Clarín*: “Encerrar a un menor en un instituto es el último recurso, debe ser un caso extremo”, 01/11/2008.

⁹⁵ *Página 12*: “Scioli afirmó que la baja de la edad de imputabilidad se hará por consenso”, 23/10/2008; *La Nación*: “Ahora se mata por matar”, 25/12/2008; *Página 12*: “Scioli y Casal

foi bloqueada por setores da oposição, mas também por setores do próprio oficialismo no Congresso da Nação.⁹⁶ Realizou uma nova tentativa em janeiro de 2011, também ao redor de um caso de grande relevância nos meios de comunicação⁹⁷, as diferenças com setores do governo nacional fizeram-se mais explícitas, especialmente com os ministros do Interior e da Segurança.⁹⁸ Isso, como disse anteriormente, durante a campanha das eleições legislativas de 2013. Nesse sentido, esse exemplo mostra os limites de manobra que, como setor, possui no interior da aliança política kirchnerista em âmbito nacional – e, mais em geral, que toda tentativa de “uso populista do castigo legal” não é necessariamente exitosa. (SPARKS, 2003b: p. 169). Entretanto, o que aconteceu com a punitividade na Argentina desde que a presidente Kirchner assumiu o governo em dezembro de 2007?⁹⁹

defienden la creación de un Fuero Penal Juvenil”, 16/04/2009. *Clarín*: “Scioli pidió que se baje la edad de imputabilidad”, 03/11/2009. *Página 12*: “Reclamos por la ley penal juvenil”, 04/11/2009; *Página 12*: “Reclamos por la ley penal juvenil”, 04/11/2009.

⁹⁶ *La Nación*: “No habrá baja de la edad de imputabilidad”, 03/11/2008.

⁹⁷ *Página 12*: “Para ser franco”, 30/01/2011; *Clarín*: “Scioli reclamó que Diputados apure la Ley Penal Juvenil y negó diferencias con el Gobierno”, 21/01/2011.

⁹⁸ *Clarín*: “Cruce de Scioli y el Gobierno por la edad para juzgar a menores”, 22/01/2011.

⁹⁹ Lamentavelmente, é impossível reconstruir a evolução do “delito comum” registrado nas estatísticas oficiais e de vitimização na Argentina para esse período completo, pois, a partir de uma mudança na repartição pública encarregada de coletar a informação e elaborá-las, a partir do Ministério da Justiça e Direitos Humanos ao Ministério de Segurança da Nação, deixaram de ser publicados desde 2010, em uma decisão claramente negativa que resulta impossível justificar. Conta-se apenas com dados oficiais para todo o país até 2008, e até 2009 para a maior parte das jurisdições. Com relação à província de Buenos Aires, desde o ano 2008, o governo provincial modificou a maneira de elaborar as estatísticas oficiais, levando em consideração não apenas a informação policial, mas também a informação gerada pela Procuração Geral da Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires. As diferenças entre ambas as fontes são muito importantes e resultam em outro indicativo da fragilidade das estatísticas oficiais tal como vinham sendo estruturadas em nosso país. Assim, para 2008, o SNIC do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação contabilizava para a província de Buenos Aires um total de 1.045 homicídios dolosos. Entretanto, esses dados foram publicados apenas até 2012. E não coincidem perfeitamente com os publicados pela Procuração Geral da Corte Suprema de Justiça da Província de Buenos Aires. Utilizando essa última fonte, observa-se, para os homicídios dolosos, uma mudança de uma taxa de 7,8 para cada 100 mil habitantes em 2009 – primeiro dado disponível – para uma de 8,6 para cada 100 mil habitantes em 2014 – cálculo próprio com base nas projeções populacionais do INDEC, corrigindo a informação oficial apresentada –, o que significa um incremento de

No que se refere ao encarceramento, se levamos em consideração a informação oficial do SNEEP, na Argentina, a taxa passou de 133 presos para cada 100 mil habitantes, em 2007, para 152 presos para cada 100 mil habitantes em 2013, último ano disponível, o que implicou em um incremento de 14% em seis anos, sendo a taxa mais alta desde que se conta com estatísticas oficiais para a totalidade do país – não são incluídas

12%. No que se refere aos delitos contra a propriedade, essa tendência ascendente é confirmada e amplificada. No caso dos roubos agravados pelo uso de arma de fogo, observa-se a passagem de uma taxa de 287 para cada 100 mil habitantes em 2009 para uma de 355 para cada 100 mil habitantes em 2014 – um incremento de 24%. No caso de outros roubos agravados, passa-se de uma taxa de 77 para cada 100 mil habitantes, em 2009, para uma de 125 para cada 100 mil habitantes em 2014 – um incremento abrupto de 62%. No caso dos roubos simples, dá-se uma estabilidade absoluta em torno da taxa de 452 para cada 100 mil habitantes entre esses dois anos. Mas também ocorre um leve incremento – de 5% – nos furtos, passando-se de 487/100 mil para 513/100 mil entre 2009 e 2014. (Disponível em: <<http://www.mpba.gov.ar/web/estadisticas.php>>.). No que se refere à cidade de Buenos Aires, o Instituto de Investigações da Corte Suprema de Justiça da Nação vem levando adiante um trabalho estatístico sobre homicídios dolosos a partir da coleta de dados judiciais desde 2010. A taxa de homicídios dolosos, de acordo com o SNIC do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação – com base em dados policiais – era, para esta jurisdição, de 3,9 para cada 100 mil habitantes, em 2007, e chegava a 4,9 para cada 100 mil habitantes em 2009 – último dado disponível. Os dados de fonte judicial, inicialmente, confirmariam uma tendência ascendente, ainda que seja preciso destacar que sua unidade de análise não são os fatos, mas as vítimas, introduzindo uma importante modificação com relação às estatísticas de fonte policial. A taxa para 2010 era de 5,8 para cada 100 mil habitantes. Dali em diante, mostra-se uma estabilidade absoluta, já que a taxa para 2013 também seria de 5,8/100 mil – utilizando as projeções populacionais do INDEC, e não o dado do censo, como faz o informe de tal Instituto (Disponível em: <<http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/caba2013.pdf>>.). Para a cidade de Buenos Aires, também temos como fonte alternativa às pesquisas de vitimização realizadas pela Direção Nacional de Política Criminal do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação no ano de 2007 e pelo Governo da Cidade de Buenos Aires para os anos 2008, 2009 e 2010. A comparação entre dados de ambas as pesquisas resulta problemática, ainda mais quando ambas resultam relativamente incompatíveis em termos metodológicos e seguem uma mesma matriz. Entre 2007 e 2010, passou-se de um índice de vitimização por roubo com violência de 5,5% para um de 6,2%; para o roubo à residência, de 3,1% para 1,8%; para o roubo de veículos, de 1% para 2%; para o roubo de objetos automotores, de 5,2% para 4,7%; para o furto, de 6,7% para 6,6%, e para as lesões e ameaças, de 2% para 1,9%. Como vemos, alguns indicadores mostram certa estabilidade – como os furtos e lesões/ameaças –, em outros, certa redução – roubo à residência e roubo de objetos automotores – e outros, certo aumento – roubo com violência e roubo de veículos. Como vemos, as poucas e diferentes evidências disponíveis retratam um panorama atravessado por tendências crescentes na província de Buenos Aires e por tendências contraditórias na cidade de Buenos Aires, diferentemente do que ocorria nessas jurisdições até 2007.

aqui, como já destaquei reiteradamente, imputados e condenados detidos em sedes policiais em jurisdições que contam com serviço penitenciário. Em finais de 2013, havia no país 64.288 pessoas privadas de sua liberdade em unidades de execução penal ou espaços policiais em jurisdições nas quais não existe serviço penitenciário.¹⁰⁰ (Ver gráfico 1 do Anexo)

Na província de Buenos Aires, a taxa de encarceramento passou de 156 presos para cada 100 mil habitantes, em 2007, para 176 para cada 100 mil habitantes em 2013, evidenciando um crescimento de 13% em seis anos – similar ao observado em âmbito nacional. Contudo, como víamos, nesse caso, sim está disponível o número oficial de presos em sedes policiais. Em 2007, eram 2.782 frente a 23.336 pessoas encarceradas em instituições penitenciárias. Em 2013, eram 1.596 e 28.273, respectivamente. Se somarmos ambas as cifras a taxa de privação da liberdade produzida pelo sistema penal nesse cenário provincial passou de 175 para cada 100 mil habitantes em 2007 para 186 para cada 100 mil habitantes em 2013, um incremento menor, de 6% em seis anos.

¹⁰⁰ Se agregarmos à população penitenciária nacional revelada pelo SNEEP os imputados e condenados encarcerados em delegacias, o volume cresce significativamente. Para o ano de 2013, também contamos com informação oficial da maioria das jurisdições, coletada pela Direção Nacional de Política Criminal do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação. Na província de Buenos Aires, esta população estava composta por 1.596 pessoas, em Santa Fé por 1.976, em Santiago del Estero por 637, em Tucumán por 587, em Salta por 314, em Chaco por 240, em Misiones por 161, em Mendoza por 58, em Formosa por 57; em San Juan por 50, em La Rioja por 43; em Catamarca por 39; em Entre Rios por 36, em Rio Negro por 26, e em Corrientes por 22. Córdoba e Tierra del Fuego não possuíam pessoas detidas em delegacias. Nesse ano, conta-se com a informação oficial sobre detidos nas dependências da Polícia Federal Argentina, 20 –, na Agência Nacional, 3 – e na Marinha, 34. Várias províncias não tinham serviço penitenciário nesse momento e informavam os detidos em delegacias no marco do SNEEP e, portanto, incluíam-se na taxa de encarceramento – La Pampa, Neuquén, Chubut e Santa Cruz. Duas províncias não informaram, Jujuy e San Luis, e não é possível determinar se é porque não existem presos em delegacias ou não. Em todo caso, os dados são mais completos que os de 2007. No total, são 5.899 pessoas privadas de sua liberdade. Se as acrescentarmos à população penitenciária nacional revelada pelo SNEEP (64.288 pessoas), a taxa de privação de liberdade desse ano seria de 166 presos para cada 100 mil habitantes, 9% superior à taxa registrada sem considerar a população detida em sede policial. Trata-se de uma taxa 14% superior à que obtínhamos em um exercício de correção similar – mesmo que com dados que não são estritamente comparáveis pela informação faltante sobre diversas jurisdições – que mencionávamos na nota 41 para o ano de 2007, o que implicaria um grau de crescimento idêntico ao registrado aqui a partir da análise da população penitenciária nacional revelada no SNEEP.

(Ver gráficos 2 e 3 do Anexo). Esse dado mitiga um pouco a imagem de crescimento da população penitenciária revelada no SNEEP na província de Buenos Aires. Todavia, Litchvasky e Trufó, do Centro de Estudos Legais e Sociais (2015: p. 279-281) apresentaram recentemente dados de fonte oficial – Ministérios de Segurança e Justiça – referentes a 2014 na província de Buenos Aires – no marco de uma série que começa em 1998 –, mas acrescentando às pessoas privadas de sua liberdade em sede penitenciária e policial aquelas que se encontram sob monitoramento eletrônico. Se excluímos o volume de pessoas sob monitoramento eletrônico, o número de pessoas privadas de sua liberdade em sedes policiais e penitenciárias na província chegaria a 31.267, o que implicaria uma taxa de 190 para cada 100 mil habitantes, corroborando e aprofundando a tendência crescente.¹⁰¹

No serviço Penitenciário Federal, a população penitenciária passou de 9.024 pessoas privadas de sua liberdade, em 2007, para 9.795 em 2013, o que implicou um aumento de 9% em seis anos. (Ver gráfico 4 do Anexo). Essa tendência crescente foi ratificada em 2014, no qual a população penitenciária no Serviço Penitenciário Federal chegou a 10.424, de acordo com os dados da Procuração Penitenciária Federal apresentados pelo Centro de Estudos Legais e Sociais. (2015: p. 279). Levando em consideração esse dado, o crescimento desde 2007 seria muito mais importante, chegando a 15%.

No que se refere às sentenças condenatórias, passou-se de 29.804, em 2007, para 29.554 em 2013, uma estabilidade ao longo desses seis anos. Na cidade de Buenos Aires, passou-se de 5.252 sentenças condenatórias em 2007 para 4.008 em 2013, ou seja, uma importante redução de 24%, diferentemente do que aconteceu em âmbito nacional. Por sua vez, na província de Buenos Aires, passou-se de 12.555 sentenças condenatórias, em 2007, para 14.413 em 2013, um importante incremento de 15% em seis anos – diferentemente do registrado em âmbito nacional e na cidade de Buenos Aires. (Ver gráfico 5 no Anexo). Assim, como víamos, é possível analisar detalhadamente alguns indicadores

¹⁰¹ Agradeço a Manuel Trufó, do CELS, por haver me provido desses dados desagregados.

sobre a intensidade das sentenças condenatórias impostas. Nacionalmente, 38% das sentenças condenatórias prolatadas em 2007 eram de cumprimento condicional e 62% de cumprimento efetivo. Em 2013, passaram a ser, respectivamente, 32% e 68%. Em 2007, na cidade de Buenos Aires, essas proporções também eram de 38% e 62%, e em 2013 foram de 33% (cumprimento condicional) e 67% (cumprimento efetivo). Em 2007, na província de Buenos Aires, essas proporções eram de 38% (cumprimento condicional) e 62% (cumprimento efetivo) e passaram a ser de 33% e 67% em 2012. (Ver gráficos 6, 7 e 8 no Anexo). Como se observa, de acordo com esse indicador, ocorreu um incremento da severidade penal da mesma magnitude, tanto em âmbito nacional como nas jurisdições específicas.

Em segundo lugar, na mesma direção, é possível analisar a evolução da proporção das sanções impostas nas sentenças condenatórias de privação de liberdade em relação àquelas que não implicam uma forma de custódia. Nacionalmente, em 2007, 85% das sanções foram privativas de liberdade, enquanto os 15% restantes foram de sentenças não custodiais. Em 2013, ao contrário, as primeiras foram de apenas 43%, e as segundas, de 57%, experimentando-se uma forte redução da punitividade de acordo com esse indicador. Na província de Buenos Aires, o percentual de sanções privativas de liberdade era, em 2007, de 86% e foi fortemente reduzido em 2013 para 43% – da mesma forma que em âmbito nacional –, enquanto na cidade de Buenos Aires também foi reduzido de 89% para 44% nesse período. (Ver gráficos 9, 10 e 11 no Anexo). Diferentemente do indicador precedente, aqui se observa uma redução da severidade das sanções tanto nas jurisdições específicas como nacionalmente, o que se deve, fundamentalmente, a uma multiplicação das penas de inabilitação. De fato, entre 2007 e 2013, o número absoluto de sanções custodiais manteve-se estável, passando de 29.414 para 29.667. Em parte, esse elemento mitiga o elemento precedente.

Em terceiro lugar, é possível observar a evolução da gravidade das sanções que implicavam privação de liberdade impostas nas sentenças condenatórias. Em 2007, nacionalmente, as sanções privativas de liberdade menores que três anos representavam 66% do total, aquelas entre

três e cinco anos representavam 16,8%, aquelas de mais de cinco anos representavam 16,3%, e aquelas de prisão perpétua 0,26%. Em 2013, as sanções privativas de liberdade menores que três anos diminuíram para 61%, enquanto aquelas de três a cinco anos aumentaram levemente para 19,7%, aquelas maiores de cinco anos aumentaram levemente para 18,8%, e as sanções de prisão perpétua mantiveram-se em 0,38% do total. (Ver gráfico 12 no Anexo). Em 2007, na província de Buenos Aires, as sanções privativas de liberdade menores de três anos representavam 64,4% do total, aquelas entre três e cinco anos representavam 18,7%, aquelas maiores de cinco anos representavam 16,6%, e aquelas de prisão perpétua representavam 0,08%. Em 2013, as sanções privativas de liberdade menores que três anos diminuíram para 60,1%, enquanto aquelas entre três e cinco anos aumentaram para 20,9%, aquelas maiores de cinco anos aumentaram para 18,6%, e as sanções de prisão perpétua aumentaram a 0,26% do total (ver gráfico 13 no Anexo) – uma evolução similar à experimentada nacionalmente nesses seis anos. Na cidade de Buenos Aires, em 2007, as sanções privativas de liberdade menores de três anos representavam 70,9% do total, aquelas entre três e cinco anos representavam 15,4%, aquelas maiores de cinco anos representavam 13,4%, e aquelas de prisão perpétua 0,17%. Em 2013, as sanções privativas de liberdade menores de três anos diminuíram levemente para 69,6%, enquanto aquelas entre três a cinco anos aumentaram para 17,3%, e aquelas maiores de cinco anos diminuíram levemente para 12,7%, enquanto as sanções de prisão perpétua reduziram-se para 0,12% do total. (Ver gráfico 14 no Anexo). Observa-se certa estabilidade na punitividade em torno desse indicador nessa jurisdição, o que contrasta com o crescimento das sentenças privativas de liberdade médias e longas e a conseguinte redução das curtas no país, o que também se verifica na província de Buenos Aires.

Como se observa, entre 2007 e 2013, a punitividade na Argentina cresceu se observada a evolução da taxa de encarceramento em âmbito nacional. Isso é confirmado na evolução da população penitenciária federal e, de forma mais moderada, na evolução da taxa encarceramento e privação de liberdade na província de Buenos Aires. Porém, se incluídos

os dados apresentados para 2014 pelo Centro de Estudos Legais e Sociais em seu último relatório anual, tais tendências são mais marcantes em ambas as jurisdições. No que se refere às sentenças condenatórias, as evidências são menos unívocas. Nacionalmente, manteve-se o número de sentenças condenatórias, mas diminuíram significativamente na cidade de Buenos Aires e aumentaram significativamente na província de Buenos Aires. Os tipos de sentenças condenatórias menos graves – de execução condicional – diminuíram tanto nacionalmente como nas jurisdições abordadas. Em um sentido inverso, as sanções privativas de liberdade impostas nas sentenças condenatórias – mais graves que as penas não custodiais – reduziram seu peso relativo tanto em âmbito nacional como nas jurisdições abordadas, mas mantiveram seu peso absoluto. E, por último, contradizendo esse último dado, as sanções custodiais tornaram-se mais severas ao aumentarem aquelas de duração média e longa, tanto no âmbito nacional como na província de Buenos Aires, ainda que na cidade de Buenos Aires tenha se observado uma certa estabilidade.

A título de fechamento

Esse trabalho aproximou-se da relação entre a penalidade na Argentina e o kirchnerismo como aliança e programa governamental que, dentro da tradição peronista, pretende constituir uma face “pós-neoliberal” e se apoia no apelo ao “nacional e popular”. A pergunta central que esse ensaio instala é em que medida é possível conceber que essa mudança política trouxe consigo rupturas com relação às dinâmicas que rondaram a penalidade no passado recente, especialmente na década mais “longa”, na qual se produziram as reformas mais claramente inspiradas em princípios e argumentos neoliberais, que se estendeu desde 1989 com a ascensão do menemismo até a crise econômica e política de 2001? Sustentei que é possível diferenciar três momentos nessa relação com a penalidade que acompanharam as vicissitudes da construção dessa aliança e programa político.

Um primeiro momento – analisado na segunda seção – da emergência do kirchnerismo no qual, no marco de uma instabilidade política

muito marcante – nascida da mesma maneira que o presidente Kirchner ganhou as eleições de 2003 –, passou-se de uma série de discursos e iniciativas que iam em direção do desenvolvimento de uma face “progressista” no campo do controle do delito – tanto no terreno policial como da justiça penal e, em particular, com relação à questão dos crimes de Estado durante a última ditadura militar – a apoiar – mesmo que nem sempre e por parte de todos seus atores, mas substancialmente – uma nova onda de populismo penal “de baixo para cima”, que se estruturou a partir de fortes mobilizações sociais em nome da vítima, ao redor de um escândalo concreto de ampla repercussão midiática e que se baseou nos resultados precedentes da onda de populismo penal “de cima”, gerada a partir da segunda metade da década de 1900 no país. Com o apoio de setores substanciais dessa aliança política marcada por sua heterogeneidade e em processo de formação – em grande medida, uma estratégia “por conveniência”, pragmática e ligada à conjuntura, mas que não excluía uma sustentação por “convicção” por parte de seus setores mais conservadores e ligados à onda precedente de populismo penal – realizaram-se mudanças legais em matéria penal e processual penal claramente orientadas para o incremento da severidade penal e, desse modo, contribuiu-se para a sustentação da tendência crescente da punitividade que vinha sendo observada no passado recente.

Um segundo momento – analisado na terceira parte – no qual, no marco da consolidação da aliança e programa político kirchnerista e de sua identidade pós-neoliberal – através dos triunfos nas eleições de 2005 e 2007 e de diversas medidas e iniciativas emblemáticas –, obstaculizou-se substantivamente a dinâmica do populismo penal e foram produzidas, inclusive, algumas iniciativas orientadas para a moderação penal que contaram com o apoio – mais ou menos limitado, de acordo com sua envergadura – de atores kirchneristas fundamentais. Esses dois elementos colaboraram para produzir um efetivo descenso – mesmo que moderado – dos níveis de punitividade até 2007. Nesses anos, o kirchnerismo impulsionou o deslocamento do delito e do controle do delito para fora do centro do debate público e político no qual havia se instalado junto com as ondas precedentes de populismo penal “de cima”

e “de baixo”. Porém, não o fez promovendo iniciativas no campo penal que fossem em uma direção contrária, como parte de uma estratégia firme e decidida de reversão do que havia sido gerado nesse terreno no passado recente – como o fizera em outros campos da política pública. Pode-se recordar aqui o que aparecia como a iniciativa mais ambiciosa nessa direção e o seu fracasso – em grande medida assegurado por atores dessa mesma aliança governamental: o Anteprojeto de Código Penal elaborado por uma comissão de especialistas nos anos 2005 e 2006. No caso da reforma processual penal na província de Buenos Aires de 2006 e, em geral, os efeitos gerados pelo caso Verbistky na Corte Suprema de Justiça da Nação em 2005 nessa jurisdição, observa-se mais uma espécie de multiplicidade de atores que se reúnem nessa direção em uma conjuntura precisa, entre os quais se encontram certos segmentos – mas não outros – da aliança política kirchnerista. Por isso, não é casual que, no melhor dos casos, tenha se tratado de um bloqueio, ainda que essa mesma aliança governamental tenha sido funcional ao desenvolvimento de uma segunda onda de populismo penal no momento precedente. Em grande medida, esse bloqueio foi produzido levando-se ao debate público e político outros temas ligados a seu próprio programa político, e ao desenvolvimento das diversas iniciativas que pretendiam ativá-lo, desde a negociação e a quitação da dívida externa até o alinhamento com os governos progressistas da América do Sul, a partir da estatização de empresas de serviços públicos privatizadas durante a década precedente e o apoio à persecução e castigo dos crimes de Estado durante a última ditadura militar. Esses temas e iniciativas acenderam fortes antagonismos políticos e sociais que foram uma parte ativa da repolitização da vida cotidiana na Argentina, iniciada na crise de 2001, muitas vezes transmitida através de esquemas binários que reduzem a complexidade das questões em jogo, mas que produziram uma forte resposta por parte da cidadania e permitiram deslocar o continuísmo, a imobilidade e a inevitabilidade que reinaram durante a “longa década neoliberal” diante do “pensamento único” nascido do “consenso de Washington”.

Outra contribuição significativa para esse deslocamento, a meu ver, foi gerada pelo processo de recuperação econômica e social produzida

pelas políticas públicas pós-crise em um contexto de mudança econômica internacional favorável. O crescimento econômico, a recuperação dos salários e das garantias do trabalho formal – apenas para um setor do mercado de trabalho – e a diminuição do nível de pobreza e desemprego, geraram um clima positivo entre segmentos das classes médias e trabalhadoras e colocaram certas barreiras ao desenvolvimento de uma tradução da preocupação acerca da insegurança relacionada às contingências vitais originadas de uma débil ou nula relação com o mundo do trabalho – e todo o universo das proteções sociais – em uma preocupação sobre a insegurança diante do delito. Essa mutação viu-se favorecida pela memória persistente da crise de 2001 e suas consequências como ponto extremo.¹⁰²

O terceiro momento inicia-se com a primeira presidência de Cristina Fernández de Kirchner e continua até a atualidade, encontrando-se atravessado por certas tensões e contradições. Nacionalmente, manteve-se, em certa medida, essa espécie de impulso à marginalização do delito e do controle do delito do debate público e político, combinada com uma tendência de não apoiar, em geral, iniciativas que implicassem deliberadamente um incremento da punitividade ao estilo das produzidas durante as ondas de populismo penal. Isso teve sua expressão paradigmática na campanha eleitoral para as eleições gerais de 2011. Entretanto, produziram-se alguns desenvolvimentos em sentido oposto, em conjunturas específicas, ao longo desses últimos anos. Por um lado, o apoio à sanção da Lei Antiterrorista em 2007 e sua reforma em 2011, cedendo às pressões internacionais a respeito. Em segundo lugar, em dois momentos de instabilidade política, nas campanhas eleitorais para eleições legislativas de 2009 e 2013, promovendo – infrutiferamente e, em parte, como consequência da oposição de atores dessa mesma aliança governamental – a diminuição da idade de imputabilidade penal e suscitando pressões sobre a necessidade de maior severidade dos

¹⁰² A isso também pode haver contribuído a própria evolução do delito comum que, de acordo com os indicadores disponíveis, apresentou certas tendências descendentes durante esses anos com relação aos altos níveis que haviam alcançado no marco da crise de finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000.

juízes penais com relação às liberações definitivas de presos e liberdades condicionais. Ao final de 2014, esses acontecimentos ficaram plasmados no marco da sanção do Novo Código Processual Penal da Nação, que introduziu algumas reformas regressivas em matéria de prisão preventiva e em matéria de expulsão de estrangeiros irregulares que foram apreendidos em situação de flagrante. Em terceiro lugar, apoiando as reformas legais que foram sancionadas e que apontam para o incremento da punitividade dos delitos que têm como vítimas – exclusiva ou privilegiadamente – as mulheres e meninas, crianças e adolescentes, como o tráfico de pessoas, o feminicídio e as ofensas sexuais nos anos 2008, 2012 e 2013 e que têm uma gênese mais complexa, ligada às demandas de setores do movimento de mulheres – especialmente grupos de vítimas – e às pressões de organismos internacionais e, portanto, possuem características parcialmente diferentes das que alentaram as ondas de populismo penal precedentes. Para além dessas exceções, a dinâmica predominante, como no momento precedente, não pareceu ser fruto de uma estratégia forte e decidida destinada a reverter o passado recente. Foram lançadas algumas iniciativas pontuais orientadas à moderação penal relacionada com a vida nas prisões, mas com efeitos práticos muito limitados. Contudo, em maio de 2012, a presidenta Cristina Fernández de Kirchner promoveu uma medida de outra magnitude, a criação de uma comissão para a redação de um novo Código Penal, que se orientou em um sentido diverso ao alimentado pelas ondas precedentes de populismo penal. Tratou-se de uma comissão de caráter político com expoentes de diversos partidos políticos com maior representação parlamentar, presidida pelo juiz da Corte Suprema de Justiça da Nação, Raul Zaffaroni – um reconhecido jurista de orientação garantista e minimalista. Essa comissão, afastada da influência direta do público e que reconstrói certa centralidade do olhar do especialista, mas, por sua vez, revalida o papel dos políticos profissionais em sua elaboração, gerou um Anteprojeto de Código Penal de viés moderado apresentado à presidenta Kirchner, que ia ser enviado ao Congresso da Nação durante 2014, mas que foi, em grande medida, bloqueado por uma importante mobilização de certos setores da oposição. Na atualidade, o Anteproje-

to encontra-se no marco de um mecanismo de consulta com diversos atores do mundo do direito, mas seu destino é incerto. Entretanto, essa dinâmica em âmbito nacional coexistiu com uma atitude por parte de uma parcela importante da própria aliança kirchnerista na província de Buenos Aires, em torno ao governador Scioli desde o início de seu primeiro mandato em dezembro de 2007, que seguia claramente a direção marcada pelas precedentes ondas de populismo penal. Essa atitude materializou-se não apenas em uma retórica governamental, mas em todo um conjunto de decisões e iniciativas tanto no terreno policial como penal. Nesse último campo, as mudanças legais estimuladas por essa aliança governamental – sobre as liberações, sobre os relaxamentos de prisões preventivas etc. – resultaram em incentivos para um incremento da punitividade. Desse modo, reverteu-se a tendência de diminuição da população penitenciária do momento precedente nessa jurisdição, produzindo-se um novo crescimento. Por sua vez, incrementou-se o número de sentenças condenatórias, diminuíram-se as sentenças de execução condicional e a gravidade das sanções privativas de liberdade foi incrementada – mesmo quando não tenha ocorrido o mesmo na comparação desse tipo de pena com relação às sanções não custodiais.

Em certa medida, o que ocorreu com a punitividade na província de Buenos Aires entre 2007 e 2013 reproduziu-se em todo o país. Houve um incremento marcante da taxa de encarceramento. Porém, houve certa estabilidade no volume de sentenças condenatórias e uma diminuição do peso das sanções custodiais com relação às sanções não custodiais, ainda que tenha sido incrementada a intensidade das sentenças condenatórias, caso comparadas às sentenças de execução condicional e efetiva e se considerada a magnitude das sanções privativas de liberdade.

Vanessa Barker insistiu, em sua análise das trajetórias penais de certos estados nos Estados Unidos, na questão da *path dependency* das políticas penais: a penalidade em um dado momento é o resultado de um acúmulo de decisões e ações desenvolvidas no tempo a partir do passado e que podem não ser imediatas ou próximas com relação ao presente que se analisa. (2009: p. 13-14, 170-171, 180-181). Quando produzidas mudanças muito radicais na política penal num cenário, cria-se uma espécie

de cicatriz da qual é muito difícil afastar-se na sequência. Entre 1992 e 2002, a taxa de encarceramento – sem incluir os imputados e condenados em sede policial – cresceu 98% em âmbito nacional e 81% na província de Buenos Aires; o volume da população penitenciária federal aumentou 74%; o volume das sentenças condenatórias cresceu 38%; o percentual de sentenças de execução condicional no total das sentenças decaiu 26%, e o percentual de sanções privativas de liberdade, de menos de três anos no total das sanções custodiais, decaiu 12%.

Evidentemente, o desafio de reverter tamanha guinada punitiva não era pequeno. Porém, a exploração aqui desenvolvida demonstra que é possível, em certas conjunturas e em função de certas decisões e ações no mundo da política, bloquear sua reprodução e, inclusive, indicar um caminho inverso. O kirchnerismo como aliança e programa político, em grande medida, contribuiu para gerar as condições que fizeram isso possível pela primeira vez na Argentina entre os anos de 2005 e 2007, após a queda dos indicadores de punitividade no começo da transição para a democracia entre 1983 e 1984. (SOZZO, 2011b; 2013). Isso ocorreu apesar de ter sido, em um momento inicial, funcional ao prolongamento da marcha punitiva. Considero que tão importante quanto descobrir e compreender o movimento punitivo é analisar porque este não ocorre, interrompe-se ou é revertido em diferentes cenários – e já existe uma incipiente literatura a esse respeito, à qual esse estudo pretende contribuir. (O'MALLEY & MEYER, 2005); (NELKEN, 2005); (PRATT, 2007: p. 148-179; 2008a; 2008b); (VAN SWAANINGEN, 2013).

Dali em diante, seguiu um caminho atravessado por tensões e contradições, em grande medida relacionadas a seus momentos de fragilidade e força política e eleitoral, mas também à heterogeneidade de sua composição e das orientações de segmentos de sua própria aliança governamental, especialmente em certas jurisdições provinciais. Isso demonstra a importância de explorar o peso da política subnacional em Estados federais como a Argentina, no momento de compreender, por fim, o vínculo entre política e penalidade, já que entre os planos federal e provincial existe uma distância que pode ser fonte de divergência – como foi sustentado para o caso de Estados Unidos, entre outros, por

Sheingold (1991); Sasson (2000); Greenberg & West (2001); Beckett & Western (2001); Barker (2006; 2009); Miller (2008); Lynch (2009, 2011); Newburn (2010). Também implica reconhecer o caráter volátil e ambíguo da relação das alianças políticas “pós-neoliberais” com o campo da penalidade, relacionado à ausência de definição e uniformidade programática nesse terreno escorregadio. Distintos segmentos apresentam propostas e iniciativas distintas, que falam para audiências políticas e eleitorais parcialmente distintas, gerando em certas ocasiões um resultado positivo em termos de adesão política, às vezes por “conveniência” e às vezes por “convicção”. Talvez possamos estender essa consideração para toda aliança política contemporânea, se recordamos a contribuição sobre a relação entre política penal e Nova Direita de Pat O’Malley (1999), que foi crucial na construção da perspectiva dessa investigação. O’Malley enfatiza uma visão acerca da heterogeneidade das alianças políticas com relação à penalidade ligada à copresença de racionalidades governamentais diferentes – em seu caso, neoliberalismo e neoconservadorismo – e não tanto ao peso do “pragmatismo”, as “contingências” e as “conjunturas”, ainda que também lhes atribua certo papel. (O’MALLEY, 1999: p. 185). Porém, mais recentemente, também enfatizou o caráter aberto, permeável e frágil das racionalidades governamentais, evitando descrevê-las como isentas de conflitos e incoerências internas. (O’MALLEY, 2004a: p. 190; 2012). É crucial para nossos fins que tais conflitos e tensões entre racionalidades governamentais, ou no interior de uma mesma racionalidade governamental, não resultem necessariamente em instabilidade, mas que, inclusive, podem ser positivas para a construção da força de uma aliança na política democrática contemporânea. (O’MALLEY, 2004a: p. 191). Sobre a insistência de O’Malley acerca de que as mudanças ocorridas “não podem ser reduzidas em termos de política partidária” (2004a: p. 185, 192), considero que em grande medida reflete as circunstâncias espaciais e temporais de suas observações: como os partidos políticos majoritários de países de língua inglesa, como Estados Unidos, Grã Bretanha, Austrália ou Nova Zelândia, apagaram suas fronteiras em termos programáticos, especialmente nos últimos 25 anos em grande parte das áreas de

governo. Parece difícil sustentar o mesmo, diante da onda de mudanças “pós-neoliberais” na América do Sul – especialmente em seus exemplos mais radicais –, para além da interpretação cautelosa que realizamos acerca das reivindicações retóricas em torno dessas mutações.

Considero que a história da relação entre o kirchnerismo e o campo penal importa em reconhecer o peso das conjunturas na lógica política democrática contemporânea – como o papel dos escândalos públicos em torno de casos concretos no desenvolvimento de ondas de populismo penal (ZIMRING, 1996-1997: p. 244-248); (SPARKS & LOADER, 2004: p. 19); (PRATT, 2007: p. 26) – que dá lugar a certo “pragmatismo” por parte dos atores políticos que tratam de capturar o “votante como consumidor” – e não já através de uma “grande narrativa” – (RYAN, 2005: p. 143), inclusive no marco de processos de mudança “pós-neoliberal”. Nesse sentido, considerou útil como chave interpretativa o apontamento de Joachim Savelsberg sobre as “contingências históricas” para pensar sobre os padrões do castigo contemporâneo, entendidas como “eventos que eram principalmente imprevisíveis pela teoria social, mas que, entretanto, trazem consigo consequências” – ainda que, obviamente, se trate de uma imprevisibilidade relativa. (2004: p. 374, 389-391); ver também: (SAVELSBERG, 2002: p. 698); ver, sobre o próprio caso argentino, mas com relação ao primeiro momento da transição à democracia: (SOZZO, 2011b: p. 57; 2013: p. 216). E também implica aceitar o papel que assumem os momentos de força e fragilidade política das alianças governamentais e, em particular, as crises de confiança e legitimidade que se podem experimentar e como impactam nas decisões e ações no campo penal. (SPARKS, 2003a; p. 34; 2003b: p. 168); (PRATT, 2007: p. 52); (BARKER, 2009: p. 7).

É difícil desandar o que já foi andado. Porém, diante do dramático crescimento da punitividade no passado recente – apresentado anteriormente por meio da comparação entre os anos de 1992 e 2002 –, a evolução dos últimos anos parece um pouco menos desalentadora. A taxa de encarceramento do país – sem incluir imputados e condenados detidos em sede policial – cresceu 24% entre 2002 e 2013 – um quarto da magnitude do crescimento da década anterior. Na província de Buenos

Aires, tal taxa cresceu 32% nesse período – um terço do crescimento da década precedente –, mas se incluídas as pessoas privadas de sua liberdade em sede policial, observa-se uma estabilidade – ainda que em um nível muito alto –, passando de 185/100 mil em 2002 para 183/100 mil em 2013. A população penitenciária federal cresceu 11% – menos de um terço do incremento da década precedente. Por sua vez, as sentenças condenatórias aumentaram 16% – a metade do crescimento da década anterior. Entretanto, a diminuição do grau de crescimento não equivale à reversão da tendência. Portanto, a questão de transcender as dinâmicas do panorama punitivo segue como uma matéria pendente e urgente para uma aliança e programa políticos que reclamam para si um antagonismo com relação à precedente difusão do neoliberalismo nesse contexto nacional. Após 12 anos, os ventos em seu interior não parecem soprar com força nessa direção.

Referências

- ALES, Cecilia; BORDA, Rodrigo; ALDERETE LOBO, Rubén. Sobrepopulación y violencia carcelaria en al Argentina. Diagnóstico de experiencias y posibles líneas de acción. In: CELS. *Colapso del Sistema Carcelario*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. El juicio penal abreviado como una de las reformas penales de inspiración estadounidense que posibilitan la expansión punitiva. In: MAIER, Julio; BOVINO, Alberto (Comps). *El procedimiento abreviado*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.
- _____. Análisis de la nueva ley penal antiterrorista. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2, 2, Marzo 2012, 3-15.
- _____. ALVAREZ-NAKAGAWA, Alexis; GAITAN, Mariano. Presentación. Los juicios por delitos de lesa humanidad: lo que aprende y enseña el derecho penal. Mimeo, 2014.
- BARKER, Vanessa. Politics of punishing: Building a state governance theory of American imprisonment. *Punishment and Society*, 8, 1, 5-33, 2006.
- _____. *The politics of imprisonment. How the democratic process shapes the way America punishes offenders*. New York: Oxford University Press, 2009.
- BECKETT, Katherine. *Making crime pay*. New York: Oxford University Press, 1997.
- _____. Crime and control in the culture of late modernity. Review essay. *Law and Society Review*, 35, 4, 899-929, 2001.
- _____; SASSON, Theodore. *The politics of injustice. Crime and punishment in America* Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2001.
- _____; WESTERN, Bruce. Governing social marginality: welfare, incarceration and the transformation of state policy. *Punishment and Society*, 3, 1, 43-59, 2001.

- BOMBINI, Gabriel. Transformaciones recientes en las políticas penales en Argentina: entre las necesidades populistas y las aspiraciones tecnocráticas de eficacia. In: BERGALLI, Roberto; RIVERA BEIRAS, Iñaki; BOMBINI, Gabriel (Eds.). *Violencia y sistema penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.
- BOTTOMS, Anthony. The Politics and Philosophy of Sentencing. In: CLARKSON, C.; MORGAN, R. (Eds.). *The Politics of Sentencing*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- BRODEUR, Jean Paul. Comparative penology in perspective. In: TONRY, Michael (Ed.). *Crime, punishment and politics in comparative perspective*: Crime and Justice, Volume 36, Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- BROWN, David. Continuity, rupture of just more of the “volatile and contradictory”? Glimpses of the New South Wales penal practices behind and through the discursive. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- CALZADO, Mercedes; VAN DEN DOOREN, Sebastian. ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Delito y Sociedad*, 18, 27, 97-115, 2009.
- CAVADINO, Michael; DIGNAM, James. *Penal Systems. A comparative approach*. London: Sage, 2006.
- CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2002-2003* Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2004*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- _____. *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- _____. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.
- CESANO, Jose Daniel. *La política criminal y la emergencia (entre el simbolismo y el resurgimiento punitivo)*. Córdoba: Mediterránea, 2004.
- _____. Tendencias de la política criminal argentina en el marco de la política criminal latinoamericana. Críticas y sugerencias a partir de un análisis comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 126, 2009a.
- _____; FORTETE, Cesar. Punitive attitudes in Latin America. *European Journal of Criminal Policy*, 15, 121-136, 2009.
- CHEVIGNY, Paul. The populism of fear. Politics of crime in the Americas. *Punishment and Society*, 5(1), 77-96, 2003.
- CHRISTIE, Nils. *Limits to pain*. London: Sage, 1982.

- COLOMBO, Rafael. Populismo punitivo y politización de la (in)seguridad urbana en Argentina. In: GUTIERREZ, Mariano (Ed.). *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, 2011.
- COMITÉ contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria. *El sistema de la crueldad. 2002-2004*, La Plata, 2004.
- _____. *Ojos que no ven. El sistema de la crueldad II. 2005-2006*, La Plata, 2006.
- _____. *El sistema de la crueldad III. 2006-2007*, La Plata, 2007.
- _____. *El sistema de la crueldad IV. Informe Anual 2009*, La Plata, 2009.
- _____. *Informe Anula 2010. El sistema de la crueldad V*, La Plata, 2010.
- _____. Informe Anual 2011. *El sistema de la crueldad VI.*, La Plata, 2011.
- _____. Informe Anual 2012. *El sistema de la crueldad VII.*, La Plata, 2012.
- CORIOLOANO, Mario. Defensa pública y derechos humanos. In: CELS. *Colapso del Sistema Carcelario*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- COURTIS, Christian. El caso “Verbitsky”.:nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos. In: CELS: *Colapso del Sistema Carcelario*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- DAICH, Debora; VARELA, Cecilia. Del tráfico de las mujeres al tráfico de las políticas. Apuntes para una historia del movimiento anti-trata en la Argentina (1998-2008). *Revista Publicar*, año X, n. 12, 2008.
- _____; VARELA, Cecilia. De la “letra de la ley” a la labor interpretante: la “vulnerabilidad” femenina en los procesos de judicialización de la ley de trata de personas (2008-2011). *Cadernos Pagu*, 41, 2013.
- _____; VARELA, Cecilia. Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas del gobierno de la prostitución. *Delito y Sociedad*, 38, Segundo Semestre de 2014, 63-87, 2014.
- DAROQUI, Alcira *et al.* *Voces del encierro*. Buenos Aires: Omar Favale Ediciones Jurídicas, 2006.
- DIRECCIÓN Provincial de Prevención del Delito. *Estadística criminal de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 2012.
- FEELEY, Malcolm. Crime, social order and the rise of neoconservative social politics. *Theoretical Criminology*, 7, 111-130, 2003.
- FROST, Natasha. *The punitive state. Crime, punishment and imprisonment across the United States*. New York: LFB Scholarly Publishing, 2006.
- GANON, Gabriel. La macdonalización del sistema de justicia criminal?: la aceptación improvisada de los paquetes de reforma judicial para el tercer milenio. In: BERGALLI, Roberto; RIVERA BEIRAS, Iñaki; BOMBINI, Gabriel (Eds.). *Violencia y sistema penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.
- GARLAND, David. The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies. *British Journal of Sociology*, v. 36, n. 4, 445-471, 1996.
- GARLAND, David. The commonplace and the catastrophic. Interpretations of crime in late modernity. *Theoretical Criminology*, 3, 3, 353-364, 1999.
- _____. The culture of high crime societies: some preconditions of recent “law and order” policies. *British Journal of Criminology*, 40, 3, 347-375, 2000.

- _____. Beyond the culture of control. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7, 2, 160-189, 2004.
- _____. *La cultura del control. Delito y orden social en la modernidad tardía*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- _____. High crime societies and cultures of control. *Kriminologisches Journal*, 39, 231-249, 2007.
- _____. *Peculiar institution. America's death penalty in an age of abolition*. Cambridge: Belknap, 2010.
- _____. Penalty and the penal state. *Criminology*, 0, 1-40, 2013.
- GINGOLD, Laura. *Memoria, moral y derecho. El caso de Ingeniero Budge*. México: FLACSO México, 1997.
- GOTTSHALK, Marie. *The prison and the gallows. The politics of mass incarceration in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- GREENBERG, David; WEST, Valerie. State prison population and their growth, 1971-1991. *Criminology*, 29, 3, 615-653, 2001.
- GUTIÉRREZ, Mariano. *La necesidad social de castigar*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, 2006.
- _____. Cambios reales y supuestos en el sistema penal. Las manifestaciones del giro punitivo. *Delito y Sociedad*, 29, 53-78, 2010a.
- _____. Punitivismo y actuarialismo en Argentina. *Revista Pensamiento Penal* (<www.pensamientopenal.com.ar>.), 2010b.
- _____. (Ed.). Trazos para delinear el “populismo punitivo” en el caso argentino. In: GUTIÉRREZ, Mariano (Ed.). *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, 2011.
- _____. (Ed.). *Lápices o Rejas. Discusiones para pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2012.
- HALL, Stuart. *Drifting into a law and order society*. London: Cobden Trust, 1979.
- _____. *The hard road to renewal: Thatcherism and the crises of the Left*. London: Verso, 1988.
- IUD, Alan; HAZAN, Luciano. *Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2009.
- IGLESIAS, Agustina. Violencia de género en América Latina. *Delito y Sociedad*, 22, 35, 84-109, 2013a.
- _____. *La trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Buenos Aires: Didot, 2013b.
- INSTITUTO de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Homicidios dolosos consumados en el 2010 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, 2010.
- _____. *Homicidios dolosos consumados en el 2012 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2012.
- JOHNSTON, Gerry. Penal Policy Making: Elitist, Populist or Participatory. *Punishment and Society*, 2 (2), 161-180, 2000.
- KESSLER, Gabriel. Entre el terrorismo de estado y la “inseguridad”. Delito urbano y política en la transición democrática. In: GARGARELLA, Roberto; PECHENY, Mario; MURILLO, María Victoria (Eds.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

- _____; GRIMSON, Alejandro. *On Argentina and the Southern Cone. Neoliberalism and national imaginations*. New York: Routledge, 2005.
- KOMMER, Max. Punitiveness in Europe: A Comparison. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2 (1); 29-43, ____.
- _____. Punitiveness in Europe revisited. *Criminology in Europe*, 3 (1), 8-12, ____.
- KOSTENWEIN, Ezequiel. De la prisión preventiva al campo del control del delito en la Provincia de Buenos Aires. *Delito y Sociedad*, 32, 89-123, 2011.
- _____. La velocidad y las formas jurídicas: prisión preventiva en tiempos de flagrancia. *Revista Pensamiento Penal*, 1-48, 2012.
- _____. *La cuestión cautelar. El uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires a partir de la Ley 11922 (1998-2013)*. (Tesis) Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2015.
- LACEY, Nicola. *The prisoners' dilemma, Political economy and punishment in contemporary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LITVACHKY, Paula; ASPRELA, María Eva. El proceso de creación e implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Argentina. DYSMAN, Diego; ANITUA, Ignacio (Comps.). *La tortura. Una práctica estructural del sistema penal, el delito más grave*. Buenos Aires: Ediciones Didot, 2013.
- LYNCH, Mona. *Sunbelt Justice: Arizona and the transformation of american punishment*. Stanford: Stanford University Press, 2009.
- _____. Mass incarceration, legal change and locale: understanding and remediating american penal overindulgence. *Criminology and Public Policy*, 10, 671-698, 2011.
- MATTHEWS, Roger. The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*, 9, 175-201, 2005.
- MELOSSI, Dario. *El estado del control social*. México: Siglo XXI, 1992.
- _____. Translating social control: reflections on the comparison of italian and north-american cultures concerning crime control. KARSTEDT, S.; BUSSMAN, K. D. (Eds.). *Social Dynamics of Crime and Control*. Oxford: Hart, 2000.
- _____. The cultural embeddedness of social control: Reflections on the comparison of italian and north-american cultures concerning punishment. *Theoretical Criminology*, 4, 403-424, 2001.
- _____. Neoliberalism "elective affinities". Penalty, Political economy and international relations. In: MELOSSI, Dario; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard (Eds.). *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*. Oxford: Hart, 2011.
- _____; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard. Introduction. Criminal Questions: Cultural Embeddedness and Diffusion. In: MELOSSI, Dario; SOZZO, Máximo ; SPARKS, Richard (Eds.). *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*. Oxford: Hart, 2011.
- MILLER, Luisa. *The perils of federalism. Race, poverty and the politics of crime control*. New York: Oxford University Press, 2008.
- MUGNOLO, Francisco M. Violencia carcelaria en el ámbito federal. In: CELS. *Colapso del Sistema Carcelario*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

- MUSERI, Anabella. El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Workshop Delito y Sociedad, Universidad Nacional del Litoral, 3-5 de diciembre de 2013.
- NELKEN, David. When a society is non-punitive? The Italian case. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- _____. Denouncing the penal state. *Criminal Justice and Criminology*, 10, 4, 329-338, 2010a.
- _____. *Comparative criminal justice*. London: Sage, 2010b.
- _____. The embeddedness of punishment. In: MELOSSI, Dario; SOZZO, Máximo; SPARKS, Richard (Eds.). *The travels of the criminal question: cultural embeddedness and diffusion*. Oxford: Hart, 2011.
- NEWBURN, Tim. Diffusion, differentiation and resistance in comparative penalty. *Criminal Justice and Criminology*. 10, 4, 339-350, 2010.
- _____; JONES, Trevor. Symbolic politics and penal populism. *Crime, Media, Culture*, 1, 72-87, 2005.
- _____; SPARKS, Richard. Criminal Justice and political cultures. In: NEWBURN, Tim; SPARKS, Richard (Eds.). *Criminal justice and political cultures*. Devon: Willian, 2004.
- NOVACK, Bill. The myth of the “weak” American state. *American Historical Review*, 113, 752-772, ____.
- NOVARO, Marcos. *Argentina en el fin de siglo*. Buenos Aires: Paidós, 2009.
- _____. *Historia de la Argentina. 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- O’Malley, Pat: “Volatile and Contradictory Punishment”, en *Theoretical Criminology*, 1999, 3, 2. 175-196.
- O’Malley, Pat: “Risk Societies and the Government of Crime”, en Mark Brown y John Pratt (eds.): *Dangerous Offenders. Punishment and Social Order*, Routledge, London, 2000.
- O’Malley, Pat: “Penal policies and contemporary politics”, en Sumner, Colin: *The Blackwell Companion to Criminology*, Blackwell, Oxford, 2004a.
- O’Malley, Pat: “The globalization of risk? Distinguishing styles of neoliberal criminal justice in Australia and USA”, en Newburn, Tim and Sparks, Richard (eds.): *Criminal justice and political cultures*, Willian, Devon, 2004b.
- O’MALLEY, Pat. *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.
- _____. Prisons, neoliberalism and neoliberal states. Reading Loïc Wacquant and Prisons and Poverty. Mimeo, 2012.
- _____; MEYER, Jeffrey. Missing the punitive turn? Canadian criminal justice, “balance” and penal modernism. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- PAVARINI, Máximo. *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.
- PEASE, Ken. Cross national imprisonment rates. Limitations of method and possible conclusions. *British Journal of Criminology*, vol. 34, Special issue, 116-130, 1994.

- PITA, María Victoria: *Formas de vivir y formas de morir. El activismo contra la violencia policial*. CELS. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010.
- _____. Violencia policial y demandas de justicia: algunas formas de protesta popular. In: GUTIERREZ, Mariano (Ed.). *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, 2011.
- PRATT, John. Elias, punishment and decivilization. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- _____. *Penal populism*. London: Routledge, 2007.
- _____. When penal populism stops. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 48, Vol. 41, 3, 364-383, 2008a.
- _____. Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part II. *British Journal of Criminology*, 48, 275-292, 2008b.
- _____; Clark, Marie. Penal populism in New Zealand. *Punishment and Society*, 7, 303-322, 2005.
- _____; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- PROCURACIÓN general de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. *Caracterización de los homicidios dolosos. Año 2014*, La Plata, 2015.
- _____. *Informe Anual 2002*. Buenos Aires, 2002.
- _____. *Informe Anual 2003-2005*. Buenos Aires, 2005.
- _____. *Informe Anual 2006*. Buenos Aires, 2006.
- _____. *Informe Anual 2007*. Buenos Aires, 2007.
- _____. *Informe Anual 2008*. Buenos Aires, 2008.
- _____. *Cuerpos castigados. Malos tratos físicos y torturas en cárceles federales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.
- _____. *Informe Anual 2009*. Buenos Aires, 2009.
- Buenos Aires: *Informe Anual 2010*. Buenos Aires, 2010.
- _____. *Informe Anual 2011*. Buenos Aires, 2011.
- _____. *Informe Anual 2012*. Buenos Aires, 2012.
- RAJUAN, Cristian. *Dinámica de las recientes reformas penales y populismo punitivo. Una aproximación a los procesos legislativos en las leyes bonaerenses 12405 y 13943. Tesina del Master Internacional Sistema Penal y Problemas Sociales*, Mar del Plata, 2010.
- RANGUGNI, Victoria. Delito, inseguridad y redefinición de las relaciones de gobierno en la Argentina neoliberal. In: GUTIÉRREZ, Mariano (Ed.): *Populismo punitivo y justicia expresiva*. Buenos Aires: Fabián Di Plácido Editor, 2011.
- ROCHE, Sebastian. Criminal justice policy in France: Illusions of severity. In: TONRY, Michael (Ed.). *Crime, punishment and politics in comparative perspective*. Crime and Justice, Vol. 36, Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- ROBERTS, Julian V.; LORETTA STALANS, David Idermaur; HOUGH; Mike. *Penal populism and public opinion. Lessons from five countries*. Oxford University Press, 2003.

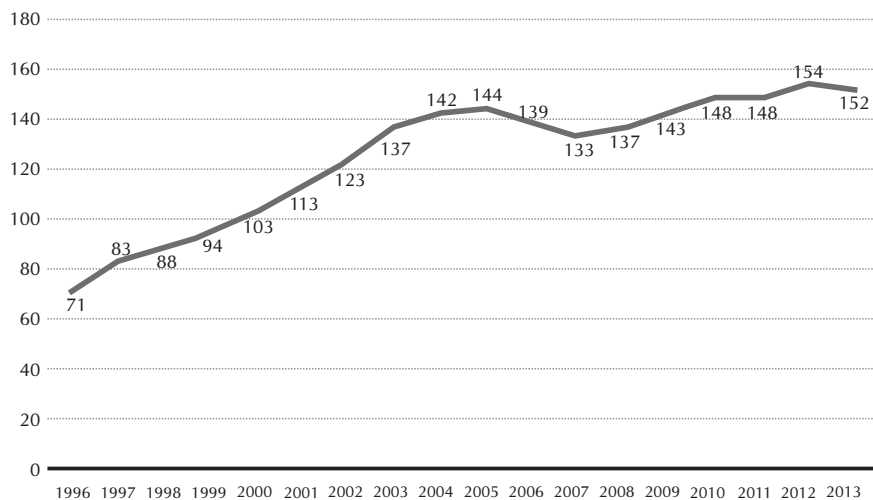
- RYAN, Mike. Penal policy making towards the millennium: elites and populism, new labour and new criminology. *International Journal of Sociology of Law*, 27, 1, 1-22, 1999.
- _____. *Penal policy and political culture in England and Wales*. Winchester: Waterside Press, 2003.
- _____. Engaging with punitive attitudes towards crime and punishment. In: PRATT, John; HALLSWORTH, Simon; BROWN, Mark; BROWN, David; MORRISON, Wayne (Eds.). *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willian Publishing, 2005.
- SASSON, Theodore. William Horton's Long Shadow. "Punitiveness" and "managerialism" in the penal politics of Massachussets, 1988-1999. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard (Eds.). *Crime, Risk and Insecurity*. London y New York: Routledge, 2000.
- SAVELSBERG, Joachim. Knowledge, domination and criminal punishment. *American Journal of Sociology*, 99, 4, 911-943, 1994.
- _____. Knowledge, domination and criminal punishment revisited. Incorporating state socialism. *Punishment and Society*, 1, 45-70, 1999.
- _____. Cultures of Control in contemporary societies. *Law and Social Inquiry*, 27, 3, 685-710, 2002.
- _____. Historical contingencies and institutional conditions of criminal punishment. *Law and Social Inquiry*, 29, 2, 373-401, 2004.
- SCHILLAGI, Carolina. La *obsesión excluyente*: las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in)seguridad en Argentina durante el año 2004. *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, 12, 2006.
- _____. La disputa de las víctimas. "Inseguridad", reclamos al estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina (2004-2006). In: DELAMATA, G. (Coord.). *Movilizaciones sociales ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia, Brasil*. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- SHEINGOLD, Stuart. *The politics of street crime: criminal process and cultural obsession*. Philadelphia: Temple University press, 1991.
- SIMON, Jonathan. Governing Through Crime. In: FRIEDMAN, Lawrence (Ed.). *The Crime Conundrum. Essays on criminal justice*. Boulder: Westview Press, 1997.
- _____. Entitlement to Cruelty. The End of Welfare and the Punitive Mentality in the United States. In: STENSON, Kevin; SULLIVAN, Robert P. (Eds.). *Crime, Risk and Justice*. Devon: Willan Publishing, 2001.
- _____; FEELEY, Malcolm. The forms and limits of the new penology. In: COHEN, Stan; BLOOMBERG, Thoms (Eds.). *Punishment and social control*. New York: Aldine de Gruyer, 2003.
- _____. *Governing through crime*. New York: Oxford University Press, 2007.
- SNACKEN, Sonja. Resisting punitiveness in Europe? *Theoretical Criminology*, 14, 3, 273, 292, 2010.
- SAIN, Marcelo. Es la política, estúpido. El gobierno federal frente a la reforma policial en Argentina. *Comunes*, 1, 35-64, 2012a.
- _____. Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial. *Delito y Sociedad*, 34, 67-99, 2012b.

- SOZZO, Máximo. Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina. In: DAMMERT, Lucía; BAYLEY, John (Eds.). *Reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI, 2005.
- _____. ¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y “prisión-depósito” en Argentina. *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. FLACSO Ecuador, Quito, N. 1, 88-116, 2007.
- _____. *Inseguridad, prevención, policía*. FLACSO Ecuador, Quito, 2008.
- _____. Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión depósito en Argentina. *Revista Sistema Penal y Violencias*, Vol 1, N.1, 2009.
- _____. Política penal, elites y expertos en la transición a la democracia en Argentina. *Nova Criminis*, n. 2, 147-193, 2011a.
- _____. *Transition to democracy and penal policy. The case of Argentina*. Straus Working Paper 03/11, School of Law, New York University, 2011b.
- _____. Transformações Atuais das Estratégias de Control do Delito na Argentina. CANEDO, Carlos; FONSECA, David S. (Org.). *Ambivalência, Contradição e Volatilidade no Sistema Penal*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- _____. Transición a la democracia, política y castigo legal en Argentina. AMARAL MACHADO, Bruno. *Justiça criminal e democracia*. São Paulo: Marcial Pons, 2013.
- _____. Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional. *Cuestiones de Sociología*, 10, 2014.
- _____. Populismo penal en Argentina: una historia en tres episodios. Mimeo, 2015.
- _____; GHIBERTO, Luciana. Prisión y educación. Relaciones, tensiones y paradojas. Ponencia presentada en el Workshop Delito y Sociedad, FCJS, UNL, Santa Fe, 2013.
- SPARKS, Richard. Bringin` it all back home: populism, media coverage and the dynamics of locality and globality in the politics of crime control. SULLIVAN, Robert; STENSON, Kevin (Eds.). *Crime, risk and justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Devon: Willian, 2001.
- _____. State punishment in advanced capitalist countries. In: COHEN, Stanley; BLOOMBERG, Thomas (Eds.). *Punishment and social control*. New York: Aldine de Gruyer, 2003a.
- _____. States of insecurity: punishment, populism and contemporary political culture. In: McCONVILLE, Sean (Ed.). *The use of punishment*. Willian Publishing, 2003b.
- _____; LOADER, Ian. For an historical sociology of crime control policy in England and Wales. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7, 2, 5-32, 2004.
- SVAMPA, Maristella. *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 2005.
- _____. The end of kirchnerism. *New Left Review*, 53, 79-96, 2008a.
- _____. L'Argentine de Kirchner: de continuité e double discours. In : GAUDRICHARD, F. *Le volcan latino-américain: Gauches, mouvements sociaux et neoliberalisme*. Paris : EditionsTourel, 2008b.
- _____. Argentina, una década después. Del “que se vayan todos” a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, 235 17-34, 2011.

- _____. La década kirchnerista: populismo, clases medias y revolución pasiva. *LASA Forum*, Volume XLIV, 4, 14-17, 2013.
- TAPIA, Juan. Procedimiento penal de flagrancia. La introducción de las audiencias orales en la etapa de investigación. *Revista Pensamiento Penal*. 1-50, 2013.
- TOLEDO, Patsilí. *Femicidio/Feminicidio*. Buenos Aires: Ediciones Didot, 2014.
- TONRY, Michael. Symbol, substance and severity in western penal policies. *Punishment and Society*, 3, 517-536, 2001.
- _____. Determinants of penal policy. TONRY, Michael (Ed.). *Crime, punishment and politics in comparative perspective*. Crime and Justice, Vol. 36, Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- _____; BLUMSTEIN, Alfred; VAN NESS, Asheley. Cross national measures of punitiveness. TONRY, Michael; FARRINGTON, David P. *Crime and punishment in western countries*. Chicago: Chicago University Press, 2005.
- VAN SWAANINGEN, Rene. Resisting the punitive turn. The case of the Netherlands. DAEMS, Tom; VAN ZYL SMIT; SNACKEN, Sonja. *European Penology?* Oxford: Hart, 2013.
- WHITMAN, James Q. *Harsh Justice*. New York: Oxford University Press, 2003.
- WILSON, James; KELLING, George. Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios. *Delito y Sociedad*, 10, 15-16, 67-78, 2001.
- YOUNG, Jock. Crime and the dialectics of inclusion/exclusion. Some comments on Yar and Penna. *British Journal of Criminology*, 550-561, 2004.
- ZEDNER, Lucia. Dangers of dystopias in penal theory. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, 2, 341-366, 2002.
- ZIMRING, Franklin. Populism, democratic government and the decline of expert authority: some reflections on "Three strikes" in California. *Pacific Law Journal*, 28, 1996/1997.
- _____; HAWKINS, Gordon; KAMIN, Sam. *Punishment and Democracy – Three Strikes and You Are Out in California*. New York: Oxford University Press, 2001.
- _____; JOHNSON, David T. Public opinion and the governance of punishment in democratic political systems. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605, 265-280, 2006.
- ZYSMAN QUIROS, Diego. Democracia, castigo y populismo penal. Notas del caso argentino para una proyección latinoamericana. Mimeo, 2014.
- _____. Democracy, punishment, global trends and transitional justice in Argentina. Trabajo presentado en la Tercera Conferencia Internacional Crime, Justice and Social Democracy, Queensland University of Technology, Brisbane, 9-10 de Julio de 2015.

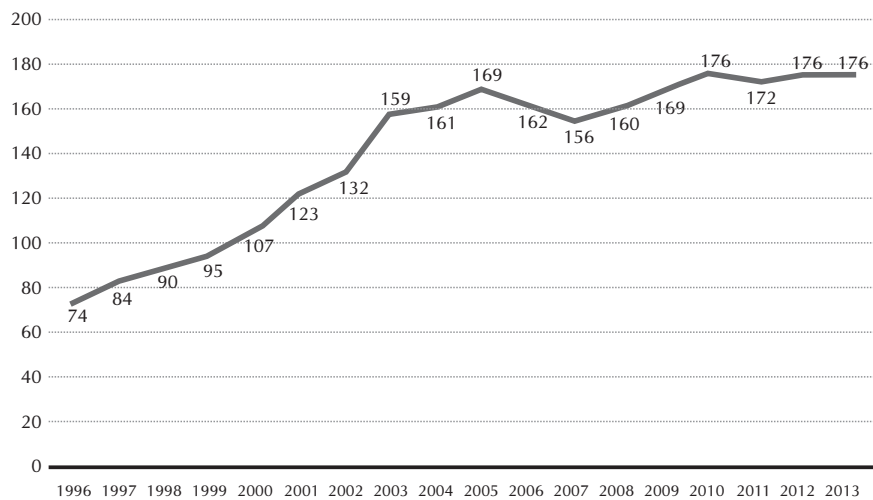
Anexo

Gráfico 1



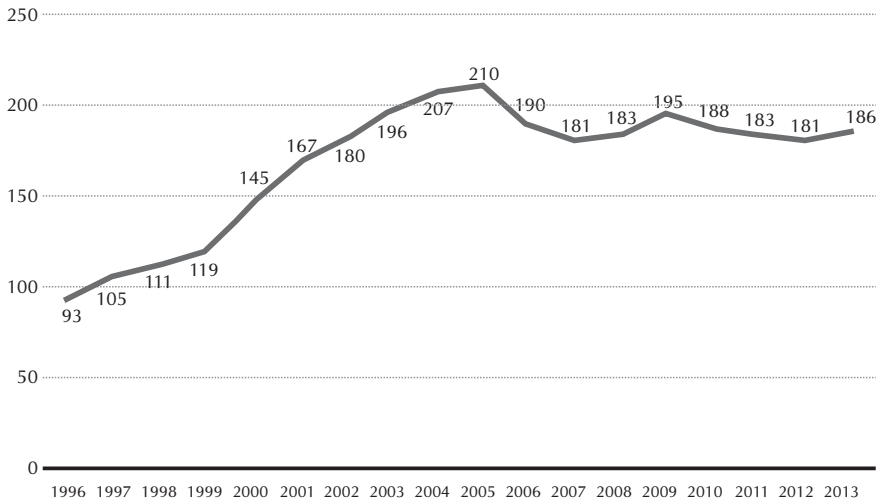
Fonte: DNPC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 2



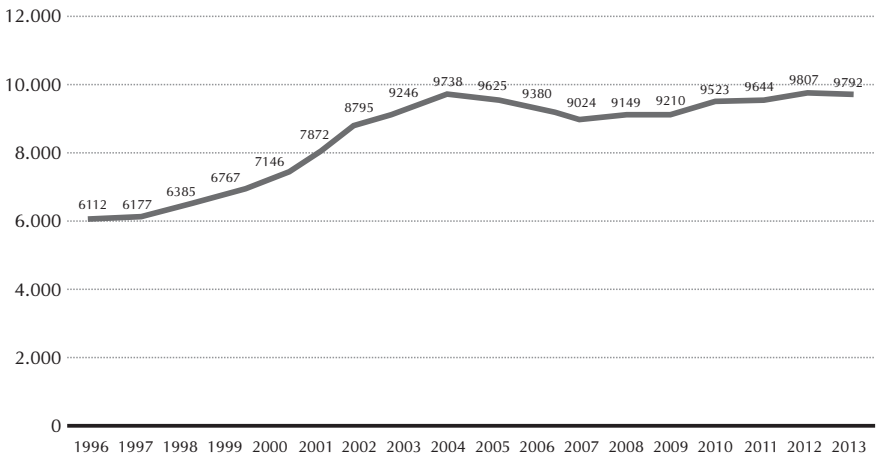
Fonte: DNPC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Gráfico 3



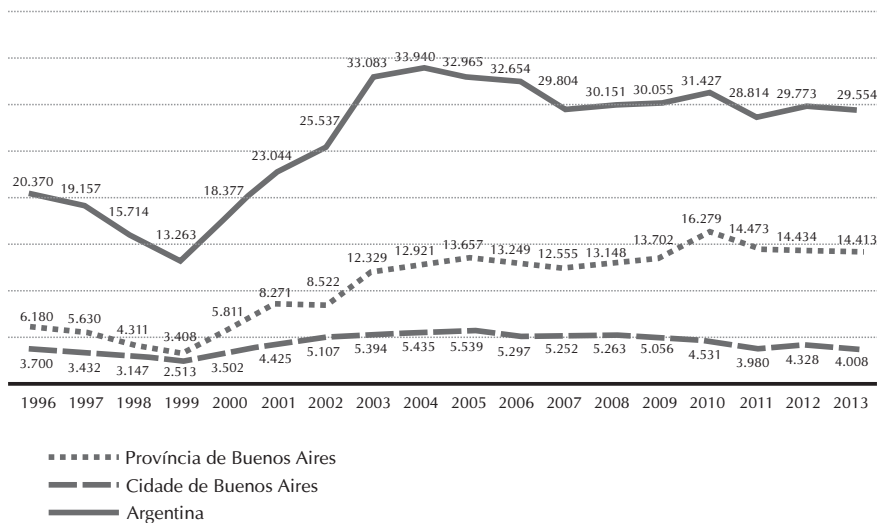
Fonte: DNPC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación / Ministerio de Seguridad Provincia de Buenos Aires /Centro de Estudios Legales y Sociales

Gráfico 4



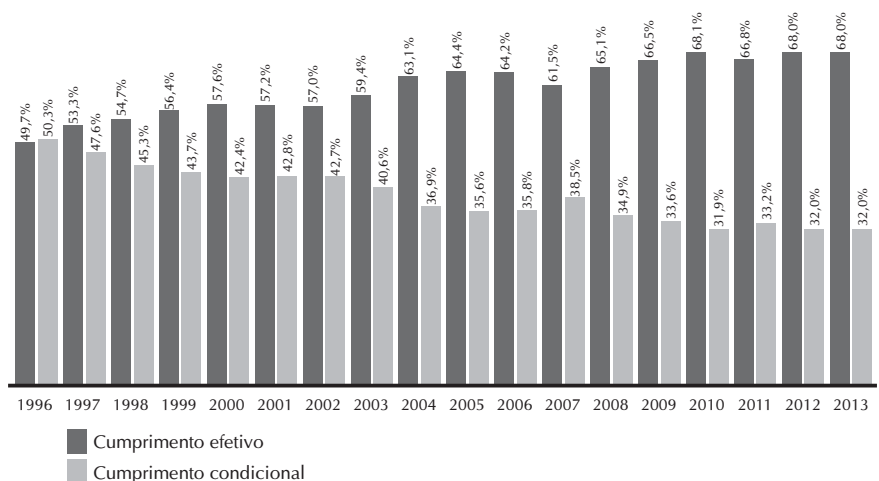
Fonte: DNPC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Gráfico 5



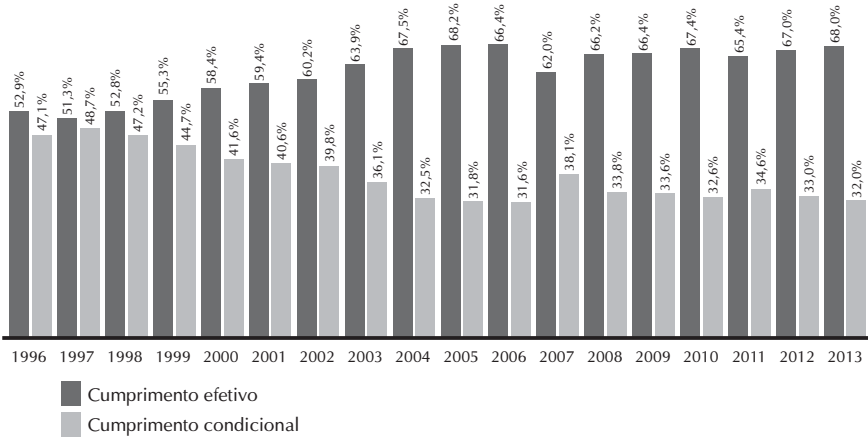
Fonte: Registro Nacional de Reincidência, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 6



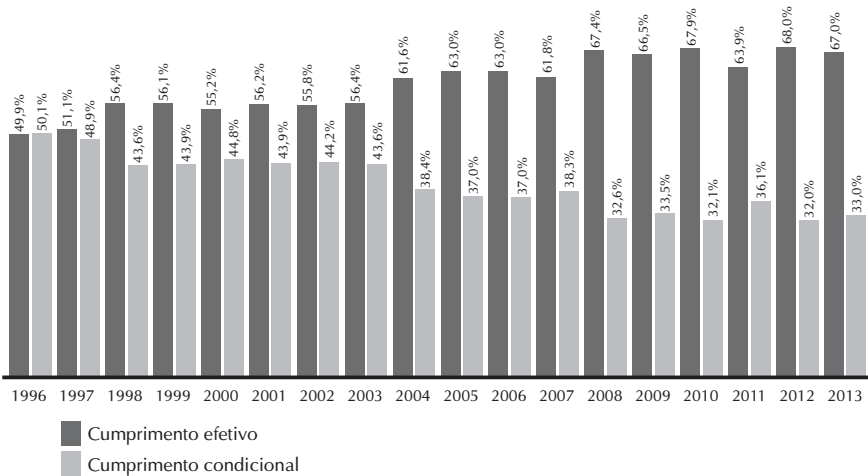
Fonte: Registro Nacional de Reincidência, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 7



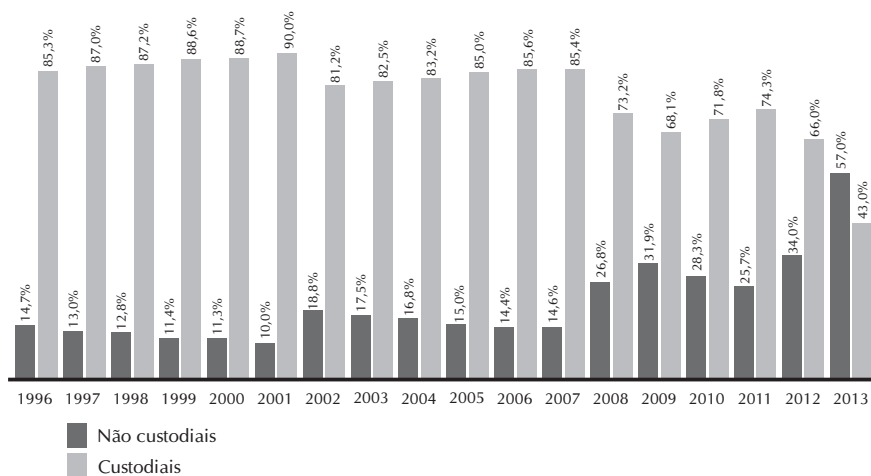
Fonte: Registro Nacional de Reiniciencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 8



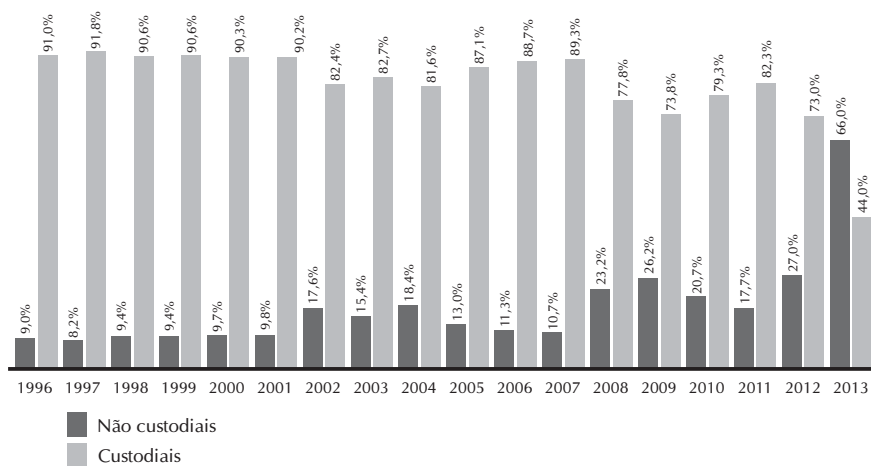
Fonte: Registro Nacional de Reiniciencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 9



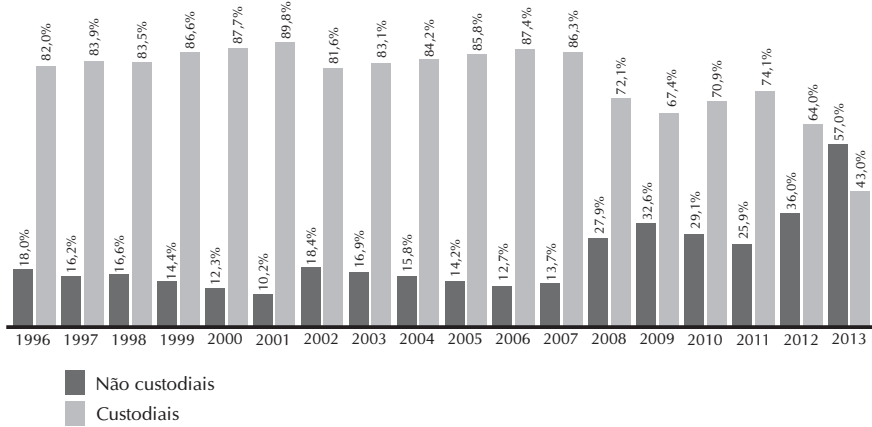
Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 10



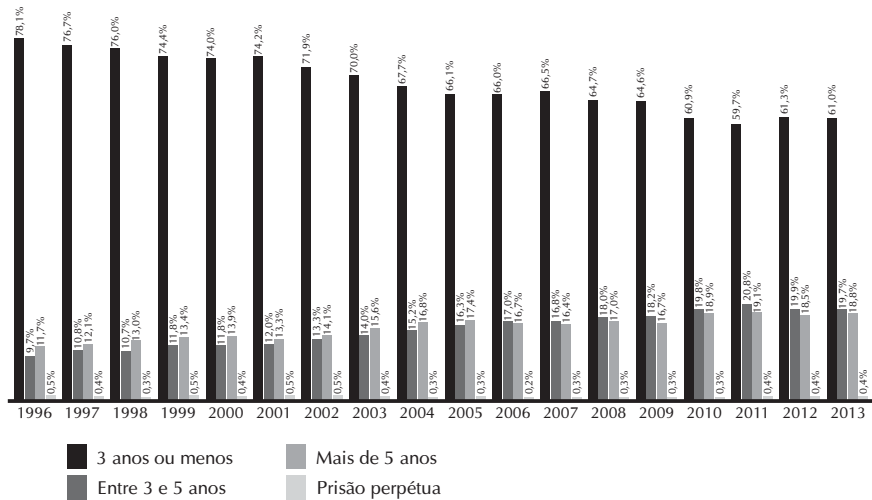
Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 11



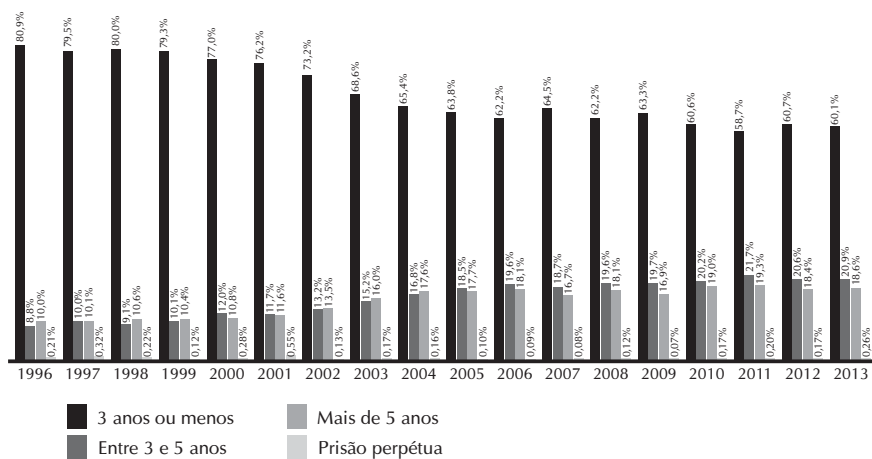
Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 12



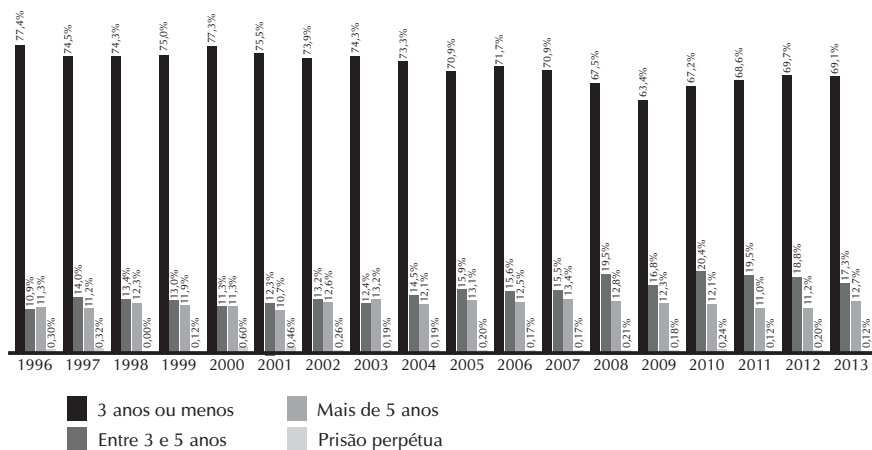
Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Gráfico 13



Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Gráfico 14



Fonte: Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

O livro Pós-neoliberalismo e penalidade na América Latina foi impresso na Graphium para a Fundação Perseu Abramo.

A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Adobe Garamond Pro, corpo 12/15

A capa foi impressa em Cartão Supremo 250g e o miolo em Pólen Soft 80g.

O livro traz um conjunto de textos produzidos sobre a evolução da penalidade em quatro países: Brasil, Venezuela, Equador e Argentina.

Há um esforço explícito para conectar a pesquisa com questões teóricas centrais no debate internacional sobre sistemas criminais.

O ponto de partida da investigação é o aumento generalizado de prisioneiros na América do Sul, nos últimos anos. Pretende ser uma contribuição para alentar o desenvolvimento de estudos sobre a relação entre política e penalidade.

