

Política criminal e governos de esquerda na América Latina

Entre semelhanças e ambiguidades

Criminal justice and leftist governments in Latin America

Similarities and ambiguities

Ana Claudia Cifali*

Resenha de:

SOZZO, Máximo (org.). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: Clacso [on line], 2016.

A obra *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, coletânea de artigos organizada por Máximo Sozzo, da Universidade do Litoral, de Santa Fé, é resultado de pesquisa realizada no âmbito do grupo de trabalho 39 do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso), intitulada *Pós-neoliberalismo e políticas de controle do delito na América do Sul*, que teve seus trabalhos iniciados em 2013. O objetivo central do trabalho desenvolvido pelo grupo consistia em elaborar análises sobre os diferentes cenários nacionais de seus integrantes, especialmente no que se refere à elaboração política-criminal desenvolvida em países da América Latina em que assumiram governos ligados à tradição política de esquerda.

Na referida obra, são apresentados alguns resultados das pesquisas realizadas nos contextos do Brasil (Azevedo e Cifali), Argentina (Sozzo), Venezuela (Grajales e Hernández) e Equador (Paladines). As análises partem

* Mestre em Cultura de Paz, conflitos, educação e direitos humanos pela Universidade de Granada (Granada, Espanha), doutoranda em Ciências Criminais no PPG em Ciências Criminais da Pucrs em Porto Alegre, RS, Brasil. Bolsista Capes <anaclaudiacifali@gmail.com>.

de alguns pontos em comum, como, por exemplo, o fato de que, nas últimas décadas, produziu-se um crescimento extraordinário do encarceramento na América do Sul, com algumas variações nos contextos nacionais, mas todos apresentando essa mesma tendência.

Recorrentemente, na literatura sobre o tema, este giro punitivo é associado à ascensão do neoliberalismo como um projeto político transnacional, produzido em diferentes momentos nos distintos contextos nacionais. Essa interpretação baseia-se, fundamentalmente, na apropriação dos argumentos de Lôic Wacquant, que identifica o desenvolvimento de uma “penalidade neoliberal”, denunciando uma “ditadura sobre os pobres” e a expansão do estado penal. Nesse sentido, na introdução do livro Sozzo alerta que o objetivo do trabalho não é discutir a plausibilidade desta explicação para o contexto global, mas, em certo sentido, alertar sobre os cuidados que se deve ter ao utilizar tal interpretação para compreender os contextos latino-americanos, especialmente aqueles que passaram por processos de mudança política nos últimos anos e, inclusive, interroga a validade da tese de Wacquant para explicar esses cenários.

Isso porque diversos países da América do Sul passaram por processos de grandes mudanças políticas, referentes à ascensão de alianças e programas políticos construídos em torno a vocabulários vinculados à tradição política de esquerda, com distintos níveis de radicalidade e importantes diferenças entre si, vinculadas ao contexto de cada cenário nacional. Entretanto, a identidade dessas alianças foi construída com base em um forte antagonismo com a precedente difusão do “neoliberalismo” na região. Neste sentido, mínimo e limitado, foi possível classificar essas mudanças como representantes de um novo momento, chamado “pós-neoliberal”.

O grau de tradução para a prática das promessas de ruptura explicitadas pelos atores governamentais variou significativamente, mas as intenções e os discursos oficiais indicavam a oposição ao passado recente. Por exemplo, eram constantes as críticas aos processos de privatização e às políticas de relações exteriores com o norte global, bem como as referências à necessidade de expansão das políticas sociais para combater as desigualdades presentes nos contextos nacionais.

No Brasil, este processo teve início a partir de janeiro de 2003 com a assunção da presidência por parte de Luiz Inácio Lula da Silva, que continuou a partir de sua reeleição em 2007 e, desde 2011, pela presidente Dilma Rousseff, reeleita em 2014. Na Argentina, iniciou-se a partir da assunção da presidência por Néstor Kirchner em maio de 2003, seguido da eleição consecutiva, em 2007 e 2011, de Cristina Fernández de Kirchner

como presidente. No Uruguai, a partir de março de 2005, com a assunção da presidência por Tabaré Vázquez, seguido do presidente Mujica, desde 2010 e com a nova eleição de Tabaré Vázquez em 2014. Nesses países, verificam-se maiores sintomas de compromisso com o passado recente, 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. Porém, isso não impediu que esses governos apresentassem diversas propostas e iniciativas consideradas “pós-neoliberais”.

Como representantes menos moderados, portanto, mais radicais destas mudanças, temos a Venezuela, a Bolívia e o Equador. No primeiro caso, tal processo iniciou-se em fevereiro de 1999 com a assunção à presidência por Hugo Chávez, reeleito nos anos 2000, 2006 e 2012 e que continua na atualidade sob a presidência de Nicolás Maduro, eleito em 2013 após a morte de Chávez. No segundo caso, começou em janeiro de 2006 com a assunção como presidente de Evo Morales, reeleito sucessivamente nos anos 2010 e 2014. No terceiro caso, começou em março de 2007 com a assunção como presidente de Rafael Correa, reeleito em 2009 e 2013.

Em todos esses casos, não parece ser possível pensar em tais processos como mera continuidade com relação ao momento anterior. Ainda que se pudesse esperar a reversão das tendências de aumento das taxas de encarceramento em governos relacionados à tradição de esquerda, um fator é certo: esses números cresceram nos períodos em que essas alianças “pós-neoliberais” assumiram os governos. Desta forma, as referidas pesquisas buscam contribuir para a discussão sobre a evolução da penalidade no marco desses processos de mudança política, buscando responder como eles se conectam às decisões e ações desenvolvidas no campo penal.

Assim, a obra pretende auxiliar no desenvolvimento de estudos que enfatizem a relação entre política e penalidade, especialmente aqueles que apresentem resultados empíricos – sempre, em certo ponto, contestáveis – que exponham as lutas materiais e simbólicas entre atores no campo da política, em tempo e lugares determinados, e especialmente, como programas e alianças governamentais lidam com a questão da penalidade e que continuidades e transformações apresentam com relação ao seu passado remoto. Não se ignora que as racionalidades e práticas dos agentes do sistema de justiça criminal, como juízes, promotores e policiais, possuem um papel fundamental na dinâmica do encarceramento e nos resultados penais. Tais atores e sua influência também aparecem nos trabalhos que compõem a obra. Porém, como referido, o foco

de análise recai especialmente sobre o lugar das lutas e conflitos políticos presentes nos cenários nacionais, que dependem de eleições nacionais e ações de agentes concretos. Isso porque, muito mais do que influenciados por uma “grande transformação global” no campo do controle do delito, tais mudanças são, em definitivo, influenciadas por atores particulares, sempre condicionados pelas estruturas institucionais, forças históricas e sociais e valores culturais em contextos específicos, como apontado por Garland (2008). Nesse sentido foi a tentativa dos trabalhos apresentados no capítulo *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*.

Sobre o contexto equatoriano, Paladines aborda as transformações ocorridas no país no capítulo *La ‘mano dura’ de la Revolución Ciudadana (2007-2014)*. Segundo o autor, desde 1979, mesmo conseguindo estabelecer um estado de direito, o Equador não gozou de uma estabilidade duradoura que permitisse a conclusão de seus períodos presidenciais. De 1996 até 2006 ocorreram três golpes de estado e o país contou com mais de dez presidentes, período rotulado como a “longa noite neoliberal” (LNN). Neste período, o país enfrentou um grande crise econômica, tendo o executivo implementado diversas ações alinhadas à perspectiva neoliberal. No âmbito penal, as principais reformas legais deste período dizem respeito ao aumento de penas, tendo como efeito um incremento penal extraordinário.

Durante o governo de Rafael Correa, que assumiu a presidência em 2007, o Equador converteu-se no país que mais reduziu a desigualdade com relação ao restante da América Latina. Neste momento, o governo investiu em uma grande infraestrutura educativa, sanitária, energética e rodoviária, o que deu início ao processo político denominado “revolução cidadã”, caracterizado pelo enfoque eficiente da resposta estatal. A prevalência de uma visão de direitos sociais e a condução popular e solidária da economia também são fatores apontados como sendo característicos desse processo de mudança política no Equador. Em 2008, foi convocada uma Assembleia Constituinte para o desenvolvimento de uma nova Constituição que inaugurou o paradigma do “bem viver” como pacto social, inspirado em princípios dos povos aborígenes da região.

A “revolução cidadã” tinha como discurso central uma ruptura aberta com o neoliberalismo e com o período da LNN. Não obstante, neste novo momento do estado equatoriano, sua punitividade aumentou como nunca. Em seu trabalho, Paladines compara esses dois períodos da política nacional equatoriana. A LNN, o antes; e um segundo momento, o período da “revolução cidadã”. Ainda, dentro do período considerado da “revolução cidadã” o autor identificou ao menos dois momentos: 1) o “estado de garantias”, marcado pelo

aprofundamento de garantias constitucionais e pela criação de instituições relacionadas aos direitos humanos; e 2) o “estado de polícia”, caracterizado pela inflação da penalidade.

Paladines aponta que, se, por um lado, as condições econômicas do Equador apresentavam alternativas ao neoliberalismo, na política criminal foi possível perceber um giro punitivo, mantendo-se, especialmente no segundo período, o conservadorismo que caracterizava a LNN. Nesse cenário, a evolução da penalidade tem dois momentos contraditórios no Equador. Durante o primeiro momento da “revolução cidadã” 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, com a adoção da perspectiva da “mano dura” contra o crime. O autor destaca o peso do sentimento de insegurança da população e da avaliação dos governantes de que as decisões alinhadas a “mano dura” serão premiadas com votos. Por fim, destaca que, se o governo segue gerando excluídos através da política criminal, reduzindo garantias e desenvolvendo ações em nome de sua sobrevivência política, talvez o neoliberalismo não tenha sido deixado para trás.

Sobre o contexto venezuelano, Grajales e Hernández expõem sua pesquisa no capítulo *Chavismo y política penal (1999-2014)*. Após uma série de acontecimentos de ordem econômica, social e política que abriram as portas para uma profunda crise nacional que culminou no nascimento de um novo momento político, Hugo Chávez chega à presidência em 1999, rompendo com o pacto de intercâmbio de poder entre apenas dois partidos que perseguiram qualquer oposição política. Assim como Correa no Equador, ao assumir o poder, Chávez convocou uma Assembleia Constituinte, cujos conteúdos representavam o embrião de um projeto político alternativo ao neoliberal.

Em seu trabalho, as autoras buscam analisar algumas dimensões da política penal implementada durante o processo político bolivariano até o ano de 2014, dividindo sua análise em quatro momentos, em razão do comportamento das taxas de encarceramento. O primeiro, de 1990 a 2000, caracterizado pelo registro da taxa de encarceramento mais baixa e o menor percentual de pessoas presas preventivamente durante os últimos trinta anos na Venezuela; o segundo, de 2001 a 2005, no qual se percebeu um ligeiro incremento da taxa de encarceramento, mas que logo permaneceu estável; o terceiro, de 2006 a 2012, caracterizado por um aumento constante da taxa de encarceramento e da população presa preventivamente; e a quarta etapa, de 2013 a 2014, em que a taxa de encarceramento e a taxa de homicídio seguem em ascensão.

As autoras destacam que 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, de forma contundente, romperam com as orientações neoliberais que imperavam até aquele momento. Porém, essa orientação clara em matéria social e econômica não foi de todo percebida na política criminal, já que, em geral, as ações nesse sentido apresentaram profundas contradições. Em determinados momentos, o governo aproximou-se de posições garantistas e, em outros, impulsionou o endurecimento punitivo. Os discursos públicos das principais autoridades venezuelanas sobre a questão penal, expostos no capítulo de Grajales e Hernández, expressam essas tendências e contradições. Uma explicação para isso reside nos altos custos eleitorais que a aposta em medidas menos coercitivas poderiam significar no contexto da sociedade venezuelana, em que a violência, a insegurança e o delito são preocupações importantes no cotidiano da população.

Sobre o contexto argentino, Sozzo analisa as tendências predominantes no país no capítulo *Postneoliberalismo y penalidad en Argentina (2003-2014)*. Nas eleições de 2003, forças políticas advindas de dois partidos políticos tradicionalmente majoritários disputavam a eleição presidencial. Enquanto Menem apresentava-se enquanto uma continuidade com relação ao momento precedente, marcado por reformas neoliberais, Kirchner apresentava-se como uma ruptura com relação àquele período. Com a assunção de Kirchner como presidente, inaugura-se uma nova aliança política, o chamado “kirchnerismo”, desenvolvendo um programa político no marco de uma retórica “pós-neoliberal”, antagônica “aos anos 1990”, no qual o neoliberalismo como racionalidade governamental exerceu um papel determinante no país.

Sozzo busca explorar a relação entre o “kirchnerismo” e a política penal na Argentina, diferenciando três momentos: o primeiro, relacionado à emergência do “kirchnerismo”; o segundo, no marco da consolidação da aliança kirchnerista e de sua identidade “pós-neoliberal”; e o terceiro, com início na primeira presidência de Cristina Kirchner. Segundo o autor, em certas conjunturas e em função de certas decisões e ações no mundo da política é possível bloquear a reprodução da punitividade e, inclusive, indicar um caminho inverso. O kirchnerismo como aliança e programa político, em grande medida, contribuiu para gerar as condições que fizessem isso possível entre os anos de 2005 e 2007 na Argentina. Por fim, Sozzo destaca que, após esse período, o caminho foi marcado por ambiguidades, ligadas a momentos de fragilidade e de força política e eleitoral, mas também referentes à heterogeneidade da composição da aliança governamental.

Por fim, no capítulo elaborado com Azevedo, *Seguridad pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2014)*, exploramos o caso brasileiro e destacamos que, no Brasil, desde a segunda metade da década de 90, a percepção cada vez maior de uma crise da segurança pública obrigou o governo federal a assumir um protagonismo maior na indução de políticas de segurança. 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.

A segurança pública foi uma das prioridades apontadas já no processo eleitoral, em que se defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. Ficava claro, a partir de análise dos programas de governo e discursos de Lula, o compromisso com uma política de controle de armas, a preocupação com o combate à impunidade de crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os direitos humanos, bem como se destacava a necessidade de criar formas de proteger o meio ambiente e grupos vulneráveis da população, como idosos, mulheres e crianças.

Para além do grande número de leis propostas e aprovadas pelo governo e pelos partidos integrantes da coalizão governista é possível identificar um fio condutor que articula as propostas encaminhadas pelo PT ao parlamento e as diretrizes estabelecidas. Neste sentido, algumas leis são analisadas de maneira específica no referido capítulo, seja pelo seu impacto carcerário, seja por sua vinculação com o paradigma de política criminal sustentado pelo governo, quais sejam: 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).

De qualquer modo, foi possível perceber que o direito penal seguiu sendo utilizado como meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público. Entretanto, se, por um lado, os problemas estruturais da segurança pública e da justiça penal 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” no Ministério da Justiça.

Pode-se dizer que tais governos deixaram uma marca importante na tentativa de enfrentamento da cultura punitiva e de redução da violência, especialmente a partir de medidas como o Estatuto do Desarmamento e o

Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), no qual, pela primeira vez, houve uma clara vinculação entre destino orçamentário e programas voltados ao enfrentamento da violência numa perspectiva preventiva. Porém, a ausência de uma orientação clara sobre um programa descaracterizante que, ao mesmo tempo, desse conta da demanda social por segurança, parecem ser elementos que apontam para a dificuldade do governo petista em construir consensos ao redor de uma concepção de segurança pública democrática e baseada nos direitos humanos. Reformas legais importantes foram realizadas nesse período, especialmente no que se refere à proteção de grupos vulneráveis e demandas de movimentos sociais. Com efeito, as reformas elaboradas no período dizem respeito tanto às diretrizes estabelecidas nos programas de governo quanto a reformas de caráter conjuntural e emergencial, derivadas da pressão da opinião pública por maior segurança, traduzidas pelos congressistas como demandas por maior punição.

Desta forma, apesar dos países analisados possuírem importantes diferenças, é possível identificar diversos pontos em comum, tanto com relação à criminalidade (altos índices de delitos registrados, taxas de homicídios elevadas) e à atuação do sistema de justiça criminal (seletividade, corrupção policial, ampla utilização da prisão preventiva e encarceramento massivo), como com relação às respostas estatais provenientes de governos identificados com a tradição política de esquerda, ainda que apresentassem distintas variações de representatividade nos contextos nacionais.

Temas relacionados aos direitos humanos, à proteção de setores vulneráveis da população, à justiça de transição e ao controle de armas, são alguns dos elementos em comum destes países da região. A influência da opinião pública e a importância dada à figura da vítima também são recorrentemente apontadas. As disputas entre setores conservadores e liberais da sociedade, tanto nas estruturas políticas como no interior do sistema de justiça criminal também são elementos evidenciados pelas pesquisas. Com efeito, as concepções sobre as melhores formas de lidar com a questão do delito estão em permanente disputa, o que leva a iniciativas e resultados ambivalentes no campo do controle do crime, ora apresentando transformações baseadas em perspectivas adaptativas, que buscam utilizar novas formas de enfrentar o problema, ora apresentando respostas denegatórias, que reforçam a perspectiva punitiva e são estratégias recorrentemente utilizadas no contexto latino-americano, com grande apoio de parcelas importantes da opinião pública, como o aumento de penas, da prisão provisória, das dificuldades impostas à progressão de regime e etc. (Garland, 2008).

Um dos aspectos mais relevantes da perspectiva apresentada por Garland é o reconhecimento de que a política criminal não é necessariamente racional e consistente em suas estratégias de controle do crime. Como qualquer decisão estatal, é suscetível a dilemas e conflitos de interesses políticos. Nesse sentido, conforme observa Sozzo em seu capítulo, é preciso reconhecer o caráter volátil e ambíguo da relação dos governos “pós-neoliberais” com o campo da penalidade, relacionado à ausência de definição e uniformidade programática nesse terreno tão delicado. Considerando as dinâmicas analisadas, verifica-se o peso das conjunturas na lógica política contemporânea. Assim, deve-se atentar para o papel que assumem os momentos de força e fragilidade política das alianças governamentais e, particularmente, as crises de legitimidade que podem experimentar na condução da política criminal, especialmente quando da ocorrência de casos de grande repercussão, e como tais fatores impactam nas decisões e ações governamentais no campo penal.

Referência

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

Autora correspondente
Ana Claudia Cifali
PPG em Ciências Criminais
Av. Ipiranga, 6681 – prédio 11
90619-900 Porto Alegre, RS, Brasil

Recebido em: 27 jun. 2016
Aprovado em: 15 out. 2016