



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

PAULO DE TARSO DA SILVA SANTOS

**POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA: A NEGAÇÃO DA
CIDADANIA EM MARCHA**

CAMPINAS

2015

Paulo de Tarso da Silva Santos

**POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA: A NEGAÇÃO DA CIDADANIA EM
MARCHA**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Andrei Koerner

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO PAULO DE TARSO DA SILVA SANTOS, E ORIENTADO PELO PROF. DR. ANDREI KOERNER.



CAMPINAS
2015

Agência de fomento: Não se aplica
Nº processo: Não se aplica

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Sa59p Santos, Paulo de Tarso da Silva, 1958-
Política criminal brasileira : a negação da cidadania em marcha / Paulo de
Tarso da Silva Santos. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Andrei Koerner.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas.

1. Criminologia - Brasil. 2. Direito penal - Brasil. 3. Direito penitenciário -
Brasil. 4. Capitalismo - Brasil. I. Koerner, Andrei, 1962-. II. Universidade Estadual
de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Brazil criminal policy : a denial of citizenship in march

Palavras-chave em inglês:

Criminology - Brazil

Penal law - Brazil

Correctional law - Brazil

Capitalism - Brazil

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Andrei Koerner [Orientador]

José Dari Krein

Fernanda Carolina Ifanger

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

Cleber da Silva Lopes

Data de defesa: 24-08-2015

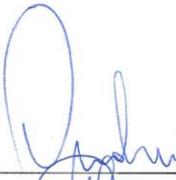
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 24 de agosto de 2015, considerou o candidato **PAULO DE TARSO DA SILVA SANTOS** aprovado.

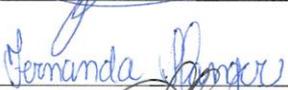
Prof. Dr. Andrei Koerner



Prof. Dr. José Dari Krein



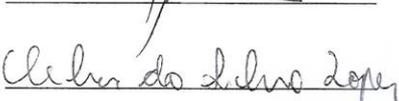
Profa. Dra. Fernanda Carolina Ifanger



Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida



Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes



Esta tese é dedicada à memória de quatro homens que de forma direta ou indireta nos levaram a atingir este estágio de consciência:

ALBINO FERREIRA DOS SANTOS, meu avô paterno.

JOSÉ DILERMANDO DOS SANTOS, meu pai.

RAFAEL GANDARA FONSECA, meu sogro.

RALFE DA SILVA SANTOS, meu irmão.

E também para:

MARIA RITA,

ELIETE SANTILES,

JOSÉ RAFAEL (em memória),

PEDRO LUCAS e

ANA GABRIELA.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato que deve ter como base a consciência de que se foi auxiliado de forma efetiva. Isto significa que a ajuda pode sempre se manifestar das mais diversas formas, seja através de palavras, de uma atitude, pelos exemplos, apoio moral, uma palavra amiga de consolo ou de advertência, uma correção de rumos, um silêncio obsequioso, uma risada espontânea, ou até mesmo o simples fato da existência.

Num primeiro plano tenho obrigação de agradecer aos amigos da infância e adolescência, pois eles em muito ajudaram na formação de meu caráter, são eles: “Vó Teresinha” e “Vô Moacir”, Emanuel Serralvo Faria, Tércio Antonio Coelho Pereira, Eurípedes José Lopes (Mussum), Francisco de Assis Macedo, Dr. *Moacirzinho* (Tica) Serralvo Faria e Silvia Faria Corbett.

Também quero agradecer a todos os “mestres” – graduados ou não – que passaram por minha vida e, ao fazê-lo, cada qual à sua forma transferiram-me aquilo que tinham de melhor, o conhecimento e suas perspectivas de mundo. Através deles pude entender que a injustiça será sempre o maior mal a ser combatido e que a “boa luta” deve sempre escolher um lado: o da verdade e do bem coletivo.

Sem ser ingrato com nenhum deles, sou obrigado a destacar alguns. Ao Prof. Haraldo da Costa Telles S^o, o “Gato”, cujo espírito inquieto e portador de uma genialidade incomum, a ele devo toda provocação que me fez adentrar pela vida da docência. Neste mesmo momento não posso esquecer-me das reflexivas aulas do Prof. Lineu Carlos Mafezoli, cuja paixão pela Economia e pelo Brasil me indicou os caminhos a serem seguidos. Agradecimento muito especial à memória do Prof. José Newton Carpintero que, além de professor exemplar, tornou-se amigo de todas as horas, principalmente pelo compartilhamento de uma paixão comum: a Associação Atlética Ponte Preta. Muitos foram os domingos em que nos encontrávamos no Estádio Moisés Lucarelli para falarmos, apenas e tão somente, de futebol.

Nos primeiros passos rumo à maturidade acadêmica, não posso deixar de mencionar Prof. Júlio Manoel Pires, meu orientador de mestrado e grande mestre, Prof. Plínio de Arruda Sampaio, história viva e inquietante, Prof. Ladislau Dowbor, sereno, mas contundente e Prof. Wilson Cano, enciclopédia econômica viva.

Em minhas passagens pelo Direito, a indispensável influência do Prof. Antonio Carlos Malheiros, cujas afinidades me levaram a conhecer Dalmo de Abreu Dallari. Ambos, através de uma humildade intelectual rara, me permitiram construir escolhas neste ambiente tão tortuoso e complexo de uma Justiça que ainda está por se concretizar.

Durante estes quase trinta anos de docência muitos os que me ajudaram e estimularam. Dos tempos do “expresso Capriolli”, figuras marcantes como os professores Messias Mercadante, Fábio Iaderoza, Darci Corsi, Dr. Ivan, Sérgio Pio Bernardes, Francisco Orlandini, Renato Polli, Adauto Ribeiro, Célio Hiratuka, Fernando Sarti, Ana Rosa, Jorge Carreta, Cândido Filho, Willian Mazei, Rizzotth e os “caçulas” Pedro Floriano e *Fernandinha* Xavier.

Dentro de minhas andanças me deparei com outras pessoas muito importantes para a construção deste caminho. Por isso não posso esquecer-me de agradecer à Profa. Isabel Figueiredo, ou simplesmente “Belzinha” a qual foi uma das principais responsáveis por minha decisão de adentrar neste mundo do penalismo jurídico brasileiro. Lembro-me, como se fosse hoje, quando ela me entregou um livro de Loic Wacquant e disse: “Paulo, esta é uma nova abordagem que tem tudo a ver com você; leia e depois trocaremos umas idéias”. Também foram importantes colegas como Edi Trindade, Frediano, Marcelo Guterres, Alexandre Lescura, Dr. Ricardo Pereira, Ulisses Feres, Gino Luis Rossi, Jorge Bertolino, Marcos Agostinho, Maria Rebono, Dr. José Henrique Torres, Fernanda Ifanger, Virginia Righetti, Osmar Cândido e Paulo Vosgrau. Aqui um destaque para Ana Cristina Zamberlan, pois, além de colega de magistério, Ana se tornou valiosa amiga e, ao mesmo tempo, peça fundamental para a continuidade da caminhada, já que através de sua profissão foi a responsável pela superação de uma crise que se parecia insuperável. Também não podemos deixar de agradecer de forma especial à Thaís Battibugli, que compartilhando seus conhecimentos, sempre esteve disponível para conversas e esclarecimentos.

A todos os mestres do IFCH também quero agradecer de forma muito sincera, pois através dos ensinamentos por eles transmitidos me foi possível identificar o real significado da palavra “luz”. Sem pretender cometer injustiças, alguns agradecimentos específicos são necessários: ao Prof. Valeriano, cuja sensibilidade e compromisso com seus alunos o tornam singular, ao Prof. Ricardo Antunes pela rebeldia incessante, ao Prof. Fernando Lourenço por sua afabilidade e competência sem espera de recompensas, ao Prof. Marcos Vanzuli por sua modéstia intelectual, a Profa. Ângela Araújo por sua postura

intransigente contra as distorções da história, ao Prof. Márcio Naves pela simples razão de ter se tornado um educador, e ao meu orientador Prof. Andrei Koerner pela atenção, dedicação, perseverança, insistência e crença na capacidade dos que dele dependem.

Também importante agradecer pelas horas de compartilhamento e trocas de conhecimento nas salas de aula aos colegas de turma, principalmente a Livia, Marco Aurélio, Julia, Deolindo, Rafael e o Thiago Trindade.

Não posso deixar de agradecer aos meus alunos, os de ontem e os de sempre. Vocês representam um papel importante da decisão de se contribuir para a formação de um mundo com um caráter mais humano e menos egoísta. A vocês devo minha razão de ser como professor e, fundamentalmente, educador.

O desempenho de qualquer profissão prescinde da capacidade de se entender a real importância de seu desempenho para que se consiga atender à quem depende de seus préstimos. Neste sentido não poderia faltar um agradecimento sincero a todos os funcionários do IFCH, pois sem eles esta instituição jamais conseguiria alcançar seus objetivos. Neste grupo existe um espírito que se pauta pela consciência do fundamental papel do serviço público em qualquer sociedade, fato este que se comprova pela competência e o alto nível de resultados do Instituto. Em particular quero agradecer a Sônia, a Gilvani, a Marli, a Camila, a Márcia, o Reginaldo, O Benetti, a Maria Rita e, em especial a Priscila por sua constante atenção para com os alunos da Ciência Política. Vocês, atrás dos “bastidores” são tão importantes quanto todo o resto que configura esta universidade; a vocês também dedico meu sucesso.

Aos amigos, um agradecimento especial. Tendo sempre contado com eles em todas as horas, nas insuportáveis e nas de puro regozijo, importante perceber o papel decisivo que eles sempre desempenharam em nossa vida. A começar pelo “clube dos tontos”: Fabinho e Tânia, Darci e Telma, Valter e Virgínia, Luis Antônio e Bia, Beto e Simone, Bia e Jardel, Osvaldo e Silvia, Marcão, Ival, Carolzinha, Kae Filipe, Leandro, Marcel, Bia, Mateus, Luquinha e Jéssica, a todos agradeço de coração pela simples, pura e sincera amizade.

Ciente de que na vida somos aquilo que construímos, não posso deixar de agradecer à minha família. A todos, indistintamente pelo suporte e pelo apoio ou mesmo quando na distância pelas vibrações positivas e de carinho. Às minhas irmãs Cely Maria e Ana Maria pela certeza de que em qualquer tempo continuaremos a representar aquilo que aprendemos com nossos pais. A todos os sobrinhos, que não são poucos, quero que se sintam

abraçados como forma de reconhecimento pela importância que possuem ao viabilizarem em nossa família o espírito e o ambiente da renovação e da continuidade. Vocês carregam estas histórias e concepções e as levarão adiante, fato este que garante que nós sempre estaremos juntos. Aos cunhados, que se agregaram, mas que não foram menos importantes, pelo compartilhamento da trajetória, neste sentido Júlio e Virginia, Marcos e Desiree, João e Márcia, Rui e Roseli, Tadeu e Silvia e Ana Lourdes são todas peças importantíssimas para a construção deste momento. Em especial quero agradecer à Isinha e Romeu, pois foram muito mais que cunhados, tornaram-se irmãos e amigos de todas as horas. Também neste sentido quero destacar o papel que meu cunhado Jesus representou até aqui, principalmente pelo exemplo de vida e paciência.

Aqui, quero agradecer aos meus filhos, Eliete, José Rafael, Pedro Lucas, Ana Gabriela e Felipe, pela existência e pela cumplicidade. Vocês foram e sempre serão a base dos motivos que me levaram a percorrer esta trajetória. Da mesma forma, mas com o olhar no futuro, quero agradecer aos meus netos, Guilherme, Leonardo, Rafaela, Pedro Henrique, Maria Vitória e a recém chegada Alice. Por outros motivos vocês são os motivos da certeza de que é preciso continuar sem nunca desistir.

Finalmente reconheço que quaisquer agradecimentos que se expressem nestas páginas serão insuficientes para demonstrar a importância de Maria Rita em toda esta jornada. Não apenas por seu papel de esposa, mas fundamentalmente por ter se tornado mãe, companheira, amiga, orientadora e cúmplice. Não fosse por sua insistência não chegaríamos a este momento. Não fosse por suas reflexões, não nos manteríamos nesta trajetória na busca de construir algum tipo de contribuição para a sociedade. A você agradeço pelo fato de nunca ter desistido, apesar dos momentos mais difíceis, ao mesmo tempo em que também agradeço pelos melhores momentos de nossas vidas.

O problema não se reduz a uma questão de “aberração pessoal” ou de “teimosia política”, como alguns comentadores observaram. Infelizmente, o problema é muito mais grave: trata-se de uma tentativa ameaçadora de colocar os órgãos políticos de controle em sintonia com as necessidades da articulação atual da economia capitalista, ainda quando tal ajustamento exija uma transição “liberal” da “tolerância repressiva” à “intolerância repressiva”. Os que continuam a nutrir ilusões sobre esses assuntos deveriam ler um pouco mais atentamente seu jornal supostamente “imparcial” (...).

István Mészáros (2002: 998).

RESUMO

Após uma herança colonial que marca toda dinâmica política, cultural e social brasileira, o século XX define um processo de consolidação capitalista de forma contraditória e excludente sem que isto signifique a “negação” de uma lógica “pós-liberal”. Apesar da dinamização provocada por uma plena Revolução Industrial não se conseguiu romper com as contradições sociológicas históricas, ao contrário, aprofundam-se as mesmas e os consequentes conflitos de classe. Os direitos sociais, a cidadania e os Direitos Humanos transformam-se em arremedo de projeto de sociedade. A tônica passa a ser a da “não-cidadania”, através da anulação do “Outro”.

A ruptura entre a Era Vargas e o “Nacional Desenvolvimentismo” e a “Política de Segurança Nacional”, marcadamente a partir do Golpe Civil-Militar de 1964, conduz a Política Criminal brasileira a um estágio de retrocesso brutal negando os avanços teóricos que se tentaram durante o século XX. Mesmo com a tentativa de modernização através da Lei de Execução Penal, de 1984, a dinâmica do capitalismo brasileiro, não viabiliza a existência de uma Política Pública Penitenciária e Carcerária que represente uma evolução teórica e conceitual como anseio de um projeto de Estado, mas pelo contrário, pratica-se a retomada de fundamentos medievais aplicados numa era de pretensão humanismo e liberalismo: a prisão como aparelho de repressão e “terrorismo de Estado”, aprofunda o controle político, social, econômico e expressa uma brutal penalização da pobreza. Esta é, sem dúvida, uma encruzilhada histórica com a qual a sociedade brasileira se depara nestes tempos sombrios.

PALAVRAS CHAVES: Política Criminal, Política de Segurança Pública, Política Carcerária, Capitalismo periférico e dependente, Estado Novo, Golpe Civil-Militar de 1964, Lei de Execução Penal, Direitos Sociais, “classes subalternas” e “não-cidadania”.

ABSTRACT

After a colonial heritage that makes all dynamic political, cultural and social Brazilian, the twentieth century sets a capitalist consolidation of contradictory and exclusive manner without it means "denial" of a logical "post-liberal". Despite the dynamism caused by a full industrial revolution was unable to break away from the historical sociological contradictions instead deepen up the same and the resulting class conflicts. Social rights, citizenship and human rights are transformed into semblance of society project. The keynote becomes the "non-citizens" by annulling the "Other".

The rupture between Vargas and the "National Developmentalism" and the "National Security Policy" markedly from the 1964 Civil-military coup, leads the Brazilian Criminal Policy to a brutal kicking stage denying the theoretical advances that have tried during the twentieth century. Even with the attempt to modernize through the Executive Penal Law, 1984, the dynamics of Brazilian capitalism, does not achieve the existence of a Public Policy Penitentiary and Prison that represents a theoretical and conceptual evolution as a longing for a state project, but at Otherwise, practicing up the resumption of medieval foundations applied in an era of alleged humanism and liberalism: the prison as repression apparatus and "state terrorism", deepens the political, social, economic control and expresses a brutal criminalization of poverty. This is undoubtedly a historic crossroads at which the Brazilian society faces in these dark times.

KEY WORDS: Criminal Policy, Public Security Policy, Politics Prison, peripheral Capitalism and "dependent" New State Civil-Military Coup of 1964, the Penal Execution Law, Social Rights, "lower classes" and "non-citizens".

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – CAPITALISMO, CAPITALISMO PERIFÉRICO, DEPENDÊNCIA E POBREZA.....	20
I.1 - “Laissez-faire” e “laissez-passer”.....	22
I.2 - Da “acumulação primitiva” à Revolução Industrial.....	23
I.2.1 - Acumulação primitiva: o limiar de um novo mundo.....	23
I.2.2 - Revolução Industrial: o “ovo da serpente”.....	27
I.3 – Capitalismo e governo: uma dualidade definitiva.....	29
I.4 – Capitalismo periférico, dependência e pobreza.....	32
I.4.1 - A CEPAL e o subdesenvolvimento: novos enfoques.....	33
I.4.2 - A CEPAL e a dependência: as primeiras descobertas.....	35
I.4.3 - Capitalismo e pobreza: uma relação causal.....	39
I.4.4 - Capitalismo periférico e pobreza: uma tragédia construída.....	42
I.4.5 - Capitalismo periférico e o Brasil: um caso elucidador.....	47
I.4.6 - O “capitalismo periférico brasileiro”- oscilações entre ditaduras e democracia.....	52
I.4.6.1 - O Golpe Civil-Militar de 1964.....	57
I.5 - Cidadania, Direitos Sociais, Políticas Sociais, Assistenciais e Assistencialismo.....	60
I.5.1 - Cidadania.....	65
I.5.2 - Direitos Sociais.....	72
I.5.2.1 - Direitos Sociais, Estado e hegemonia.....	75
I.5.3 - Políticas Sociais e seus agentes.....	78
I.5.4 - Políticas Assistenciais, Socioeconômicas, Assistencialismo e Políticas Participativas.....	84
I.5.4.1 - Políticas Assistenciais.....	85
I.5.4.2 - Políticas Socioeconômicas.....	87
I.5.4.3 - Assistencialismo.....	88
I.5.4.4 - Políticas Participativas.....	91
CAPÍTULO II – A HISTÓRIA DA (NÃO)CIDADANIA NO BRASIL.....	94
II.1 - A construção de um comportamento ainda presente.....	97
II.2 - O desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil – período Vargas.....	99
II.2.1 - O papel da Legião Brasileira de Assistência – LBA.....	102
II.3 - O desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil – período JK.....	104
II.4 - O desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil – período Jânio-Jango.....	108
II.5 - O desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil – Ditadura Civil-Militar a partir de 1964.....	110
CAPÍTULO III - ENFOQUES CRIMINOLÓGICOS.....	118
III.1 - Política de Segurança Pública.....	119
III.2 - Política Carcerária e o Sistema Penal.....	123
III.2.1 - Pena e “Modernidade”.....	126
III.2.2 - Origens das penas.....	130
III.3 - Modelos teóricos transformadores.....	135
III.3.1 - “Teoria Econômica do Crime” e “Janelas quebradas”.....	137
III.3.2 - Conceito de “Estado Penal” - Loic Wacquant.....	140
III.3.3 - “Cultura do Controle”: “novo aparato de prevenção e segurança” - David Garland.....	142
CAPÍTULO IV - BRASIL: POLÍTICA CRIMINAL OU SIMPLES PENALISMO?.....	147
IV.1 - As bases históricas e ideológicas do sistema penal no Brasil.....	149
IV.1.1 - Os primeiros passos.....	150
IV.1.2 - A transição para a República.....	151
IV.2 - As “mudanças” do século XX.....	153
IV.2.1 - Crime comum e crime político.....	154
IV.2.2 - O modelo “moderno”: a Penitenciária do Estado de São Paulo.....	156

IV.2.3 - A Era Vargas: da Revolução de 1930 ao “Estado Novo” (1937-1945).....	158
IV.2.3.1 - O Código Penal de 1940.....	160
IV.2.3.2 - “Estado Policial” de Vargas e os “efeitos colaterais”.....	162
IV.2.3.3 - A Constituição de 1946: democracia e ilegalismos.....	164
IV.2.3.4 - A “economia do crime” e sua reprodução no aparato policial.....	168
IV.2.4 - Os anos 1960, 1970 e 1980: período de transição.....	170
IV.2.4.1 - O Golpe Civil-Militar de 1964 e a militarização da polícia.....	171
IV.2.4.2 - Os anos 1970 e 1980: o “Esquadrão da Morte” e o processo de encarceramento.....	173
IV.2.4.3 - A Lei de Execução Penal (LEP), de 1984.....	178
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 183
 CONCLUSÃO	 202
 REFERÊNCIAS.....	 209
 ANEXOS	 224

INTRODUÇÃO

A análise sobre a dinâmica do capitalismo, via de regra, sempre se focaliza sobre os processos definidores da forma e de como se constitui o “modo de produção capitalista”. Independentemente da localização onde estes processos e dinâmicas ocorrem, as consequências são, na maioria das vezes as mesmas. Apesar disso existem sutilezas e diferenças que só se explicam dentro de um rigor analítico que demonstre as conflitantes estruturas sociais que materializam todo este universo.

Para além do embate entre o Liberalismo Econômico e as vertentes de pensamento marxista, existem características reais e práticas que quase nunca são debatidas e/ou aprofundadas. Não se tenta aqui, de forma presunçosa, negar qualquer validade e/ou importância destas construções e explicações histórico-teóricas, pelo contrário, busca-se demonstrar como apenas a compreensão teórica dos processos se torna insuficiente para esclarecer sobre as consequências e desdobramentos que fazem do capitalismo um processo dinâmico, extremamente contraditório, em permanente mutação/adaptação, e com pouca possibilidade de seu desaparecimento ainda neste meado de século XXI.

Neste sentido apresentar e confrontar estas distintas percepções não pode se restringir, apenas, às explicações que permitam compreender o desenvolvimento histórico e teórico das complexas relações e transformações sociais. Reconhecer as discrepâncias e injustiças provocadas historicamente pela dinamização do capitalismo sempre será insuficiente quando não se propuser a apresentar a sua *práxis*. Ou seja, apresentar a história e os conceitos sobre a transição do Feudalismo para o Capitalismo, por exemplo, deve ser apenas um primeiro momento que nos leve a entender quais os mecanismos de controle social se desenvolveram nestes séculos sem que fosse possível resgatarmos os ideais filosóficos do Liberalismo oriundos do Iluminismo.

Entre as questões que, ao nosso ver, pouco se constroem debates e reflexões mais críticas, encontra-se a análise de como estas sociedades trataram seus “dissidentes” e “excluídos” no decorrer dos tempos. Não se trata de analisar os processos de forma estanque, considerando-se apenas os momentos históricos específicos e suas respectivas modalidades e processos, mas antes, buscar estabelecer relações causais diretas entre a sequência de

transformações que foram ocorrendo na medida em que os processos de metamorfoses e adaptações provocadas pela dinâmica capitalista se sucederam.

Como já afirmado, o capitalismo se expressa de diferentes formas nas diferentes regiões do planeta, no entanto, algumas características e procedimentos são universais. Ao constatarmos a existência de diferentes graus de desenvolvimento e de estruturas capitalistas, nos deparamos com quadros extremamente assimétricos, mas por outro lado, também percebemos práticas idênticas dentro destas diferenças. Este é o caso, por exemplo, da forma como as sociedades que incorporam – a qualquer tempo – o “modo de produção capitalista” tratam as questões do crime e da criminalidade. Sem que nos aprofundemos a priori sobre a essência e real definição do que seria o “crime” e, ao mesmo tempo, quem realmente seria o “criminoso”, é nítido a existência de uma padronização do tratamento dispensado a estes em todas as sociedades, essencialmente capitalistas (independentemente da orientação jurídico-política).

Neste cenário o Brasil será um laboratório particularmente importante, pois nele penetrou a lógica capitalista de forma intensiva, ao mesmo tempo em que ocorrem oscilações da dinâmica geopolítica na qual se alternaram momentos de tentativa de consolidação de um Estado Nacional autônomo (nacional desenvolvimentismo) sobreposto por processos de sufocamento destes movimentos aprofundando o caráter do “capitalismo dependente da periferia”. A trajetória de nosso capitalismo é extremamente rica em detalhes e nuances, variando apenas a posição das “frações de classes” no controle do poder, marcadamente a partir da metade do século XX em que sucederam-se golpes de Estado provocando uma instabilidade política e social no continente sem que isso significasse no entanto qualquer indício de uma “guinada” anticapitalista.

Estabelecida esta sequência de raciocínio, o que vamos buscar nesta tese será demonstrar como o Estado brasileiro em toda a sua estrutura republicana e, marcadamente a partir do Golpe Civil-Militar de 1964, passa a construir suas Políticas Penitenciárias e Carcerárias. Longe de representar qualquer ruptura com os modelos de tratamento dos “subalternizados” até então em vigência no mundo, o que se percebe são transformações na forma, mas nunca na essência e nos objetivos. O que está em jogo, portanto, é como os excluídos se tornarão alvo de uma criminologia em uma sociedade em que o trabalho se perpetua como elemento central dos processos; mais, como estas estratégias vão se adaptando

em função das oscilações históricas (escravidão-assalariamento) sem que isso signifique abandono da lógica da penalização da pobreza como projeto de Estado. Entenda-se aí o trabalho como objeto essencial do processo de exploração e expropriação capitalista, ou seja, a definição das Políticas Penitenciárias e Carcerárias sempre carregará uma “lógica mercantil” em que a “mercadoria trabalho” é essencial à manutenção de uma *harmonia social*.

Ao delimitarmos nosso período de análise ao advento da Lei de Execução Penal, de 1984 (LEP), e lançarmos mão de um comportamento metodológico hipotético-dedutivo, buscamos construir uma descrição histórica de como a criminologia brasileira se comporta a partir da Proclamação da República (1889). Para tanto, longe de desenvolver um trabalho puramente historiográfico, buscou-se, de forma pouco usual, mas predominantemente interdisciplinar, demonstrar como o aparelho do Estado brasileiro vem construindo suas Políticas Sociais e como este comportamento define uma Política Criminal em que a negação da cidadania se consolida sobre e para os subalternizados.

Para que se consiga atingir os objetivos aqui propostos esta tese está composta de quatro capítulos. No primeiro busca-se apresentar os principais conceitos que definem a existência e a prática de uma sociedade “capitalista periférica”, ou seja, buscou-se apresentar quais as origens e a lógica conceitual do capitalismo originário e como estes conceitos se adaptam à uma condição de “periferia”. Neste ambiente o papel das elites e as ações do Estado se notabilizam principalmente no que se refere às formas de construção das Políticas Sociais de enfrentamento das desigualdades advindas das transformações provocadas por uma Revolução Industrial. Vale ressaltar ainda o papel teórico determinante da Comissão Econômica para América Latina, Caribe e África (CEPAL) como fonte teórica norteadora de toda análise, não apenas econômica, mas fundamentalmente política e sociológica.

Abordar-se-á também neste primeiro capítulo toda a descrição dos conceitos e enfoques sobre a pobreza, a Assistência Social, e os conceitos formuladores das Políticas Sociais que conduzem à materialização de Direitos Sociais e os elementos fundantes de uma cidadania plena.

No capítulo dois buscou-se demonstrar com mais detalhamento e rigor histórico-teórico como a construção de um capitalismo periférico e dependente brasileiro incorpora conceitos liberais, ao mesmo tempo em que se torna necessário adaptá-los às condições estruturais e a ocorrência de conflitos de classes específicos. Da mesma forma o que se

apresenta é a história da construção de um Estado-Social sem que isto significasse a existência de um real “Estado de Bem-Estar Social” (*welfare state*). Neste sentido o autoritarismo torna-se uma marca embrionária, inquestionável e concomitantemente aprofundam-se as diferenças e divergências entre as classes sociais. Como consequência as Políticas Sociais desenvolvidas e aplicadas se diferenciam em forma e resultados no decorrer dos diferentes momentos do trágico século XX, pelo menos naquilo que se refere às questões do trato da pobreza e dos movimentos sociais, uma vez que o que se produz, em essência, é um processo de empobrecimento ampliado, mesmo com a incorporação da força de trabalho disponível. Disto resulta a ampliação da necessidade de uma ação social direta e efetiva do Estado estabelecendo uma confusão entre direitos sociais e benemerência (assistencialismo). Nestas condições os impactos ideológicos das classes dominantes sobre as classes subalternizadas se materializam na constituição de uma “não cidadania”; este será, portanto, o mote impulsionador de todas as distorções do trato das relações sociais que ampliam as injustiças distributivas ao mesmo tempo em que aprofundam as disparidades e a desigualdade.

Neste capítulo, portanto, através da apresentação de uma sequência histórico-cronológica demonstramos todo o processo de adaptação e distorção dos mecanismos de trato dos problemas da pobreza e da exclusão social através da consolidação de um período político-ideológico conturbado e de exceção. Seja durante o Estado Novo ou em um ambiente em que prevaleceu o “anticomunismo” promovido pela “Guerra-Fria”, os aparelhos de repressão vão se notabilizar por ações “contrarrevolucionárias”, mas ao mesmo tempo, despóticas e penalizadoras da pobreza e dos subalternizados, ressaltando-se também as devidas diferenciações entre o modelo varguista e o da Ditadura Civil-Militar de 1964. Esta dinâmica marcará profundamente todo o processo de construção das Políticas Sociais e Criminológicas no Brasil.

No terceiro capítulo buscou-se apresentar toda a fundamentação histórico-teórica embasadora de qualquer análise sobre os enfoques de uma Política de Segurança Pública e como suas concepções influenciam na formulação de um sistema penal que acaba por definir a lógica de Políticas Penitenciária e Carcerária, principalmente na modernidade. Para tanto o debate se constrói a partir da análise das teorias, doutrinas e conceitos que estabelecem, dentro da dinâmica e dos embates políticos que permeiam os estados de capitalismo central ou periférico, uma norma penal. Ou seja, apresentou-se os processos formuladores do papel e origens das penas, assim como se viabilizou um debate esclarecedor entre as correntes de

pensamentos que levam a “modelos teóricos transformadores” da fundamentação e execução das penas. Neste sentido autores como David Garland e Loic Wacquant são indispensáveis para a produção de uma lúcida contribuição analítica, uma vez serem estes representantes de uma nova lógica interpretativa das causas e efeitos das penas, notadamente as de privação de liberdade.

O quarto e último capítulo de nossa tese adquire papel central, pois ao apresentarmos a história das Políticas Penitenciária e Carcerária no Brasil, durante o século XX tivemos a pretensão de elucidar aspectos determinantes na construção dos resultados que se apresentam até os dias atuais.

O que se pode perceber é que a partir de uma proposta inicial da utilização da estrutura carcerária como potencializadora da “docilização” e “adequação” do trabalho às “necessidades nacionais”, consolida-se uma dinâmica em que a exclusão social passa a ser a regra, isso porque, ao não se viabilizarem meios para a construção de uma estrutura em que se preservasse um mínimo de direitos (humanos) acabou-se por reproduzir uma lógica retributiva do sistema, negando-se assim a possibilidade de um modelo em que a ressocialização se efetivasse, elemento este central para um sistema punitivo desenvolvido e humanizado. Outra percepção importante se refere ao fato de que a lógica da definição e do papel da pena, principalmente em função dos embates de uma luta de classes sufocada por elites de espírito oligárquico, escancara seu papel segregador, desumano e brutal. Fato marcante desta dinâmica se refere, por exemplo, ao caso da Penitenciária do Estado que, tendo surgido em 1920 como uma proposta verdadeiramente modernizante e humanizante de todo nosso sistema, acaba por se transformar em uma tragédia nacional que levaria ao desaparecimento do Complexo do Carandiru em 1992.

Destaque-se neste sentido que a predominância do papel das polícias em toda nossa estrutura, associada a uma militarização destas corporações (efetivada em 1969) são responsáveis por sérias dificuldades e obstaculizações às transformações que se necessitam efetivar. Não por acaso, é com a dinamização deste protagonismo que as “gestões das ilegalidades” se tornam corriqueiras, fato este determinante para a consolidação de uma “economia do crime” (em âmbito nacional e internacional).

Na alternância de períodos marcados por ditaduras e democracias, o que se constata é que nosso modelo, mesmo após a introdução da Lei de Execução Penais (LEP), de

1984, pouco ou nada se modificou. Na realidade as idas e vindas acabam por confirmar que os problemas estruturais de nosso modelo jurídico-institucional acabam por refletir toda uma herança histórica representada por uma série de equívocos e contradições de consequências graves e perigosas. A persistente opressão aos movimentos sociais e a adoção de mecanismos que inviabilizassem maior protagonismo político aos subalternizados, moldam os cenários de conflitos e lutas sociais em nossa sociedade: a negação do “Outro” se transforme em regra.

Em síntese o que se busca demonstrar nesta tese é como o processo e a dinâmica aplicada sobre a estrutura penitenciária e carcerária brasileira reproduz a aplicação dos objetivos do capitalismo ao buscar maior controle social e manutenção da forma e resultados do modo de produção capitalista. Longe de ser um processo isolado e/ou contraditório o aprofundamento das tensões sociais e as respostas brutais e violentas dadas pelos diversos governos republicanos nacionais, guardadas as devidas especificidades no trato das questões sociais, nada mais são do que a materialização da lógica histórica da dinâmica capitalista. O que se assistiu foi a definição de um modelo em que se confirmou uma opção de negação da viabilidade de direitos mínimos que levassem a uma cidadania; de outra forma o que se produziu foi um quadro de perpetuação de uma não-cidadania.

O fato de todas estas distorções terem ocorrido na periferia do mundo e terem ocorrido em um momento de tensão e acomodação geopolítica podem ter dificultado a percepção dos reais fundamentos e objetivos. Apesar disso, na realidade pode se perceber que houve a interação de fatores favoráveis à manutenção de uma lógica historicamente construída e aplicada sem subterfúgios e/ou disfarces. Insistimos que, apesar de uma aparente contradição aos princípios iluministas do Liberalismo Econômico, o que ocorreu no Brasil simplesmente reafirma a sagacidade e o pragmatismo deste modo de produção potencializado à sua máxima perversidade e estratégia. Não se trata de negação/contradição, mas pura constatação da lógica e ação de um modelo longo e pouco disposto à mudanças. Se o Estado ainda não se apresenta como agente capaz de corrigir erros históricos, muito provavelmente as mudanças e transformações (planejadas ou não) surgirão de reações que eclodirão no centro das estruturas diretamente envolvidas e afetadas (públicas e privadas). As consequências destes equívocos, portanto, ainda estão por se apresentar à nossa sociedade na forma de um resgate histórico, fato este insistentemente negado aos “de baixo”.

CAPÍTULO I – CAPITALISMO, CAPITALISMO PERIFÉRICO, DEPENDÊNCIA E POBREZA

(...) As ciências sociais devem ser um processo aberto de criação porque a sociedade é algo que os homens não param de refazer. O mundo que o homem cria é sempre novo, pois não há ciência que abarque o que está em gestação. O desafio que enfrentamos nas ciências sociais é o de abordar problemas que ainda estão se formulando e elaborar métodos para abordá-los. (...)

Celso Furtado (1999: 70-71).

Teorizar sobre o capitalismo tem sido um dos maiores desafios das sociedades. Isto significa que não cabe – nem caberá – a uma única ciência a possibilidade de construir um desenho efetivo e final que defina e explique esta estrutura em toda a sua complexidade. Trata-se, portanto, de um exercício contínuo de interdisciplinaridade, sem restrições materiais e/ou ideológicas, apesar do peso e da responsabilidade das ciências sociais. Neste sentido é importante entender os antagonismos entre as duas vertentes analíticas deste processo, quais sejam: o Liberalismo Econômico¹ e o Marxismo.²

Se de um lado Adam Smith apresenta o capitalismo como sendo o ambiente em que a individualidade se consolida – de forma “natural” – na “liberdade dos mercados”, por outro Karl Marx se preocupa em demonstrar, após quase um século, a inviabilidade das

¹ A partir da publicação, em 1776, do livro “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações”, Adam Smith formula os primeiros conceitos fundadores da Economia Política, ao mesmo tempo que apresenta argumentos sobre a lógica e o funcionamento do capitalismo, a partir da Revolução Industrial. Para o Liberalismo Econômico o capitalismo sintetiza a essência da “libertação” do homem moderno, em que todos os resultados serão consequência direta da existência de uma dinâmica de “livre mercado”. Neste “ambiente” as individualidades se revestem de um caráter quase “sagrado” e o “equilíbrio” é uma constante, ou seja, tudo se “auto-regula” dispensando qualquer tipo de “intervenção”. Vale destacar que nesta concepção a “meritocracia” deve ser a forma de “evolução” humana, ou seja, embute-se a ideia de que se trata de um “processo natural”¹ em que os sucessos e fracassos são consequência direta das ações individuais – o indivíduo é responsável por seus resultados, na medida em que “todos são iguais”.

² Como contraposição à lógica liberal, Karl Marx, através do livro “O Capital” (1872) constrói uma ampla e profunda análise dos mecanismos formuladores e os desdobramentos do capitalismo, a partir de uma visão sociológica, histórica, política, filosófica e econômica. Termos como: contraditório, instável, antagonico, desumanizante, bárbaro seriam alguns adjetivos básicos que permitem, grosso modo, entender, segundo o pensamento marxista, a lógica e o alcance do capitalismo, ou seja, isto significa que suas causas e consequências produzem resultados reais e práticos que vão muito além de suas “fronteiras” materiais; seus “tentáculos” alcançam a todos, de formas profundas e diversas, a partir de seu surgimento. Neste sentido imaginar tratar-se de um processo “natural” que prescindir de qualquer intervenção pública seria negar, ao mesmo tempo, a História, a Sociologia e a Política tentando, de forma muito sutil, transformar todas as relações sociais em efeitos de relações econômicas. Isto significa, portanto, que entender as origens do capitalismo se reveste de importância para que se possa, de forma crítica, reconhecer seus fundamentos essenciais no decorrer dos tempos.

concepções de seu antagonista. Importante ressaltar que a vantagem de Marx sobre Smith se localiza exatamente na possibilidade de análise prática do capitalismo em funcionamento. Daí que algumas críticas à Smith necessitam ser, dentro da percepção das limitações analíticas históricas, relativizadas às condições objetivas destes autores.

A partir da constatação destas dificuldades analíticas, o que se busca neste capítulo é desenvolver a trajetória do capitalismo sobre a “periferia” do mundo tentando demonstrar o verdadeiro alcance e as consequências deste modelo sobre a dinâmica social, histórica e política no continente latino-americano e brasileiro. Transformações dos processos e das dinâmicas históricas de consolidação do capitalismo na América Latina acabaram por ampliar a pobreza no continente, mesmo quando se analisa o processo de profundas transformações estruturais ocorridas através de revoluções industriais plenas, como no caso do Brasil a partir do Plano de Metas de JK (1956-1961).

A partir dos embasamentos teóricos sobre a gestação/dinamização do capitalismo desde o século XVII, se torna possível perceber as contradições – e sua “nova face” – quando nos deparamos com a análise construída pela CEPAL nos últimos sessenta anos. Nesta análise destaca-se o escopo do estruturalismo como método de análise, o que por sua vez, nos permite entender, a partir da lógica da “dependência”, o aprofundamento da pobreza, da concentração de riquezas, da desigualdade social, sempre em consonância com um papel determinante do “Estado Burguês” na periferia.³

Outro ponto abordado neste capítulo se encontra no desenvolvimento e explicações sobre o papel das Políticas Sociais e da Assistência Social promovida pelos governos como instrumento de minimização dos impactos provocados sobre o modelo de “capitalismo periférico”. Trata-se de necessidade vital esclarecer quais os fundamentos destas políticas que visam, não apenas diminuir a pobreza, mas principalmente construir mecanismos que levem a efetivação de “direitos sociais” responsáveis pela consolidação da “cidadania”. Para isso é necessário descrever os elementos “tecnocráticos” da elaboração destas políticas, assim como apresentar os agentes que efetivam e os que são receptores destas políticas em sociedades. Vale lembrar que o caso brasileiro possui as mesmas características de países em que o papel do Estado é sempre complexo e hesitante, ao mesmo tempo em que as relações

³ Neste sentido os conceitos de “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” são determinantes para que se consolidem os aspectos do “atraso” nos países da periferia, uma vez que os objetivos destes países sempre estarão voltados para uma tentativa (às vezes enganosa e infrutífera) de romper com a “tragédia histórica” da periferia do mundo.

sociais, políticas e econômicas, são definidas e permeadas por uma estrutura de poder que garante a existência de uma dinâmica que se efetiva a partir de uma relação entre os “dominantes e os dominados”, ou entre as “elites” e os “subalternizados”.

Por fim, para melhor entendimento dos objetivos deste trabalho, construiremos uma apresentação dos conceitos e análises sobre a lógica e o desenvolvimento histórico do “autoritarismo” que marcou os modelos de Políticas Públicas brasileiras, principalmente no âmbito das Políticas Penitenciárias.

I.1 – “LAISSEZ-FAIRE” E “LAISSEZ-PASSER”

A partir de uma concepção “naturalista” das relações econômicas e sociais a base de análise do liberalismo econômico se assenta na ideia de que os mercados devem ser uma expressão da liberdade dos indivíduos e, ao mesmo tempo, ser o espaço em que esta liberdade se expressa da maneira mais pura. Os termos “*laissez-faire*” (deixa fazer) e “*laissez-passer*” (deixa passar) são precedentes à sua utilização como “termos teóricos” explicativos da lógica liberal. Somente a partir do início do século XIX é que os mesmos passam a incorporar uma síntese desta dinâmica. Apesar disso, não se torna possível, de forma clara, a percepção dos processos e respectivas consequências envolvidos nestes conceitos.

Como apresenta Karl Polanyi (2000: 166):

Seria inteiramente a-histórico antecipar a política do *laissez-faire* para a época em que essa palavra-chave foi usada pela primeira vez na França, em meados do século XVIII, como ocorre com frequência. Pode-se dizer com segurança que o liberalismo econômico não era mais que uma tendência espasmódica até duas gerações mais tarde. Foi somente nos anos 1820 que ele passou a representar os três dogmas clássicos: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado, a criação do dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático, os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios. Em resumo, um mercado de trabalho, padrão-ouro e o livre comércio.

Dentro desta perspectiva pode-se perceber a construção de uma estratégia de dominação e controle por parte da Inglaterra (“Capitalismo Originário”), sobre os demais países que se sucederiam na viabilização de uma posterior e dependente revolução industrial (“Capitalismo Atrasado”). Como veremos mais adiante, apesar do discurso preconizando o afastamento do Estado e da abstenção de qualquer ação reguladora/controladora por parte

deste (com a conseqüente liberalização dos mercados), tanto na Inglaterra como os demais países que consolidaram o capitalismo, demonstraram que a ação dos governos neste novo modelo se torna ferramenta indispensável para a viabilização e consecução da forma e resultados desejados. Isto significa que, com exceção de Adam Smith, qualquer tentativa de convencimento sobre “liberdades de mercados” não pode ser encarada senão como pura prática de retórica.⁴

I.2 – DA “ACUMULAÇÃO PRIMITIVA” À REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

O processo histórico de constituição do capitalismo não pode ser entendido e, muito menos, analisado de forma estanque e/ou estática, ao contrário, trata-se de um processo dinâmico em que as etapas se completam até a sua plena materialização a partir da Revolução Industrial. Para que se entenda a real complexidade de sua estrutura e lógica é preciso reconhecer tais etapas e conseqüências que o tornam um modelo social, econômico, mas, acima de tudo, político.

I.2.1 – Acumulação primitiva: o limiar de um novo mundo

Na origem do capitalismo encontra-se o processo conhecido por “acumulação primitiva” que, para além das características materiais, apresentam-se os traços determinantes da forma de exploração e expropriação que seria basilar em toda a sua dinâmica. Resultante de uma transição do feudalismo (rumo ao capitalismo), uma de suas características marcantes foi o contínuo processo de adequação das formas de organização do trabalho e sua conseqüente geração/distribuição de riquezas.

⁴ Muito esclarecedor o que nos apresenta POLANYI (2000: 172): “O caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. Tornar a ‘liberdade simples e natural’ de Adam Smith compatível com as necessidades de uma sociedade humana era tarefa assaz complicada. Vejam a complexidade das cláusulas nas inúmeras leis do cercamento; o total de controle burocrático inserido na administração das *New Pore Laws* que, pela primeira vez desde o reinado da Rainha Elizabeth, eram supervisionadas efetivamente por uma autoridade central; ou o aumento da administração governamental inserido na tarefa meritória da reforma municipal. Todos esses baluartes da interferência governamental, no entanto, foram criados com a finalidade de organizar uma simples liberdade – a da terra, do trabalho e da administração municipal. Assim como, contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuiria, mas na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. (...)”

Com o fim da Idade Média e a consequente desagregação da sociedade feudal, os “homens modernos”, ao “livrarem-se” de Deus, passaram a se articular e se organizar para produzir. Desta dinâmica surgem os burgos⁵ que serão as células originárias das “corporações de ofício”. Desta nova célula produtora surge uma transformação sociológica profunda na forma de produzir: a manufatura⁶ que traz a “divisão do trabalho” como novo processo produtivo, cujo resultado será a produção de valores⁷ através da produção de “bens econômicos”.⁸ Um dos elementos formuladores desta transformação foi o fato de que o dinheiro passa a ter um papel diferenciado desde o século XII, antecipando, de certa forma, sua função no capitalismo.⁹

Desse processo surgem duas transformações importantíssimas que modificam todas as relações humanas, principalmente pelo fato de que o que está em jogo é a geração da riqueza e sua destinação. Se num primeiro momento as corporações vão representar a

⁵ Surgem na “Baixa Idade Média” (séc XIII – XV). São núcleos populacionais resultantes do esgotamento dos feudos e seu centro dinâmico se caracteriza pelo comércio e produção manufatureira fora dos antigos limites das cidadelas medievais. CALLABI (2008)

⁶ “(...) A manufatura sucedeu o artesanato, como forma de produção e organização do trabalho, sendo substituída pela produção industrial mecanizada. Surgiu por volta do século XIV em alguns centros urbanos da Itália, Flandres e Inglaterra, e atingiu seu apogeu nos séculos XVII-XVIII, preparando as condições para o advento da Revolução Industrial.” SANDRONI (2001: 365).

⁷ Na Economia Política a definição e contextualização da “Teoria do Valor” se torna essencial para entender, inclusive, os antagonismos entre o liberalismo econômico e o marxismo. Apesar de certa concordância na essência: valor resulta da incorporação do trabalho utilizado para a produção de bens (Teoria do Valor-Trabalho), as escolas divergem na contextualização filosófica do conceito. Para Smith “valor de troca é a faculdade que determinado objeto oferece de comprar com ele outras mercadorias” (obter outras riquezas), enquanto que valor de uso “é a utilidade de um objeto” – satisfação de necessidades. Para Marx “o valor de troca é determinado pela quantidade de trabalho contida na força de trabalho, ou seja, pelo trabalho socialmente necessário para produzir os meios de subsistência, em determinado momento histórico” (submissão ao mercado), enquanto “o valor de uso não é concebido como uma categoria natural, mas como uma categoria específica da economia política.” Para ele o capitalismo estabelece uma relação de subordinação entre valor de uso e de troca em que o valor de uso se transforma em “‘suporte material’ do valor de troca”. Trata-se, em última análise, da distorção do valor de uso como instrumento de ampliação da acumulação capitalista via ampliação do capital constante e do capital variável, visando acumulação ampliada e dinâmica de oligopolização, via realização no mercado. SANDRONI (2000: 625-627)

⁸ Vale ressaltar que a partir da introdução da divisão do trabalho surge como conceito basilar à geração de riquezas a ideia de produtividade em que a produção será sempre um resultado direto da produtividade estabelecida. Neste conceito analisa-se como a intersecção entre “horas homens” e “horas ferramentas” determinará o resultado (volume e qualidade) da produção. A partir da Revolução Industrial plena o elemento “horas ferramentas” será substituído por “horas máquinas”.

⁹ A dinamização do papel da moeda como elemento viabilizador da circulação da riqueza – e instrumento de acumulação – deve-se, entre outras questões, à mudança de seu caráter; basta lembrarmos que a usura, condenada pela Igreja Católica em toda Idade Média, começa a ser combatida e se torna praticamente uma “letra morta” da cristandade com a dinamização do comércio (intra-europeu) e o surgimento de formas de representação de riqueza mais expressivas. Outro fator importante se relaciona as Reformas dos Tudors, na Inglaterra, em que a viabilização da exploração (arrendamento) e a divisão da propriedade da terra pelos camponeses (ex-servos). Dentro desta dinâmica histórica, os “mercados” se dinamizam e a moeda impulsiona a efetivação dos comerciantes como figura central nas transformações. Mercados e mercadorias, portanto, passam a ser os objetos centrais da dinamização das sociedades, agora com estruturas específicas para produzir mercadorias (riquezas) com a finalidade específica de atender os mercados acelerando as formas de geração de riqueza e sua consequente distribuição/incorporação. HUBERMAN (1985: 45 – 61).

possibilidade de justiça distributiva, no decorrer da dinâmica dos mercados, este processo se transforma radicalmente.

Ao se buscar a produção de bens necessários aos mercados em função de sua capacidade de atender às necessidades humanas, estabelece-se uma definição de preço atrelada ao valor de uso desta mercadoria. Este sentimento estava submetido à ideia de um “justo preço” que se restringia à lógica de um mercado pequeno, local e estável. Na medida em que os burgueses comerciantes ampliam sua capacidade de dominar e explorar grandes mercados (internos e externos) a noção de preço justo desaparece para dar lugar a um “preço de mercado”. Tal qual a mudança da concepção de usura, esta nova perspectiva (de mercado) – e a consequente potencialização deste em sua capacidade de exploração, modifica as estruturas de mercado ao mesmo tempo em que produzem outro caráter dos preços.

Vale ressaltar Léo Huberman (1985: 70):

A noção do que constituía o justo preço das mercadorias era natural, antes que o comércio se ampliasse ou as cidades crescessem, o desenvolvimento do mercado, porém, e a produção em grande escala disso conseqüente provocaram uma modificação das idéias econômicas, e o justo preço acabou sendo substituído pelo preço de mercado. (...) ¹⁰

Dentro desta dinâmica as relações sociais começam a se transformar provocando conseqüências distintas dos anseios originários burgueses. Na medida em que os mercados e os preços se modificavam as estruturas de produção e distribuição se alteram radicalmente. Ideias de subordinação e exploração ampliada¹¹ passam a ser praticadas e isso culmina na mudança das relações de poder e controle político. Sob uma nova lógica, o poder político passa a ser exercido por duas classes dominantes: no campo a “aristocracia de nascimento” e nas cidades a “aristocracia do dinheiro”.¹²

¹⁰ Em outro momento HUBERMAN (1985: 70) explica: (...) A noção do justo preço se enquadrava na economia do mercado pequeno, local e estável. Mas não se enquadrava na economia do mercado grande, exterior, instável. As modificações das ideias econômicas provocaram uma modificação das ideias econômicas. Quando o mercado passou a constituir-se de algo mais do que compradores e vendedores de mercadorias feitas na cidade, e dos produtos das vizinhanças, e quando compradores e vendedores de uma área maior trouxeram ao mercado novas influências, abalou-se a estabilidade das condições locais. Isso ocorreu nas feiras, que não estavam sujeitas aos regulamentos sobre o justo preço. Com a ampliação do comércio, as condições relativas ao mercado passaram a ser muito mais variáveis, deixando aquele preço de ser praticável. Ele deu lugar, finalmente, ao preço de mercado. (...)

¹¹ Após um período de auge (séculos XIII e XIV), os sistemas de corporações abandonam rapidamente a essência de igualdade entre senhores e a facilidade com que trabalhadores poderiam se tornar mestres. A “igualdade” foi abandonada e com a “superioridade” de certos mestres, formam-se corporações exclusivamente suas que resulta no aparecimento de corporações “superiores” e “inferiores” em que passa a existir não só a subordinação, mas, inclusive, o assalariamento das corporações “inferiores”. (HUBERMAN – 1985: 72)

¹² Como explica HUBERMAN (1985: 73): Do controle das corporações exclusivas ao controle do governo municipal bastava um passo, que foi dado pelos membros dessas grandes organizações. Tornaram-se os verdadeiros administradores da cidade e quase em toda parte os mais ricos e influentes eram mais ou menos identificados com o governo municipal. (...)

Importante ressaltar que esse desenvolvimento histórico das relações dos homens com os mercados e com a riqueza vai consolidar uma estrutura político social em que os personagens podem ser identificados por suas condições materiais, posições de comando e capacidade de determinação de resultados. A partir daí a percepção do surgimento de uma estrutura com caráter estamental: “Homem Rico”, “Homem Pobre”, “Mendigo” e “Ladrão”¹³ se torna uma realidade e, muito provavelmente, pela incapacidade (deliberada ou não) de entendimento da dinâmica histórica é que se possa imaginar que, aquilo que se torna elemento estrutural do capitalismo, possa vir a ser considerado como algo “natural”.

Todo este processo nos permite perceber que esta lógica de acumulação primitiva encerra todo um conjunto de elementos essenciais para a gênese e desenvolvimento da produção capitalista. É necessário destacar que fica implícito o caráter violento destas modificações; seja na sua concepção e efetivação, que só se viabiliza com o afastamento/distanciamento/expropriação do homem da sua capacidade de gerar riqueza e usufruí-la, até as definições de uma estrutura de poder em que os homens se tornam muito diferentes em função da sua condição econômica.

A materialização desta “violência” se dá, num primeiro momento, pela incapacidade da manufatura em ampliar sua produtividade na mesma proporção da expansão dos mercados. Esta limitação faz com que o trabalho tenha certa capacidade de resistir à expansão econômica, na medida em que, para se expandir, a manufatura necessitava de mais trabalhadores qualificados e aptos. Como os salários definiam-se pelo valor dos meios de subsistência, não era possível, ao mesmo tempo – como se passa a praticar a partir da efetivação plena do capitalismo, controlar o mercado de trabalho. Isso cria mecanismos de dominação extra-econômico. Neste campo, por exemplo, surgem leis específicas para a submissão da classe operária. (OLIVEIRA - 2002: 45-46) Vale ressaltar: “veja-se, pois, como depois de ser violentamente expropriados e expulsos de suas terras e convertidos em vagabundos, enquadrava-se os antigos camponeses, mediante leis grotescamente terroristas, à força de paus, de marcas de fogo e de tormentos, na disciplina que exigia o sistema de trabalho assalariado.” (Marx, 1949, v.I, p.627 – Apud OLIVEIRA-2002:46)

Têm-se, portanto, na definição do processo de acumulação primitiva mecanismos e processos que conjugam dinâmica econômica, social e política de subordinação da força de

¹³ A este respeito ver HUBERMAN (1085), capítulos VIII e IX (91-118).

trabalho. O então burguês da transição do feudalismo para o capitalismo se torna presa de uma estrutura de geração de riquezas na qual, embora sendo elemento fundamental do processo de acumulação e concentração, também se tornou vítima de sua histórica necessidade de emancipação e libertação. Tudo isso de forma violenta (na essência da palavra) em uma nova dinâmica política em que, opostamente aos anseios liberais, o Estado se reveste como ferramenta indispensável para esta nova sistemática de proletarização universal com o advento da Revolução Industrial. Como resume Carlos Alonso de Oliveira (2002: 47):

Em resumo, não somente o surgimento de uma classe de trabalhadores livres é fruto de violência, mas sua subordinação e ampliação são garantidas pelas forças do Estado, e isso como decorrência das limitações da base técnica de manufatura, que torna primitivo o processo de acumulação capitalista do período.

Em outro ponto conclui:

(...) Desde logo, é primitiva porque engendra os elementos fundamentais do modo de produção capitalista: o trabalho assalariado e o capital dinheiro. Mas é primitiva porque violenta. E violenta, em primeiro lugar, porque baseada em métodos fundados na mais avassaladora das forças. Há violência na expropriação dos camponeses, indispensável para sua transformação em trabalhadores livres; e há violência, também, nas raízes da acumulação do capital monetário, expressa sobretudo no antigo sistema colonial. (OLIVEIRA - 2002: 52).

I.2.2 – Revolução Industrial: o “ovo da serpente”

A ideia de Revolução Industrial deve ser construída a partir de seu papel na definição estrutural do capitalismo (*modus operandi*). Para além de transformações tecnológicas foi na definição desta nova forma de gerar riquezas que ele se materializou definitivamente. Isso significa que a acumulação primitiva se torna uma etapa de um amplo processo que só se completaria com a efetivação de uma forma fabril organizada e estruturada. Neste sentido a fábrica deixa de ser apenas uma unidade produtora, mas essencialmente, um modelo viabilizador dos mecanismos de acumulação e concentração. Vale ressaltar que a existência de produção com máquinas já era uma realidade desde o período manufatureiro, mas seu caráter organizacional integrado com objetivos específicos tinha outra lógica. (OLIVEIRA - 2002: 55).

Com o advento da fábrica o trabalhador perde paulatinamente sua função original transformando-se em um “operador”. Se no processo anterior de produção ele se servia das

ferramentas, a partir de agora ele deve servir à máquina. Na prática isso significa que o trabalho especializado se torna dispensável na medida em que qualquer um poderia exercer uma função controladora da máquina, sem nenhuma capacidade de modificação de interferência nos objetivos do capital.¹⁴ A partir daí a utilização de qualquer tipo de mão de obra (desqualificada) define a existência de um “exército industrial de reserva”, fundamental ao processo de extração de mais valia¹⁵ por parte do capital.

Outra questão é que no modo capitalista de produção torna-se possível uma estrutura em que passa a ocorrer uma “cooperação de máquinas semelhantes e do sistema de maquinaria” e as consequências são profundas: *“A produção mecanizada passa a destruir o artesanato, a indústria doméstica e a manufatura nos ramos em que vai sendo introduzida. A revolução operada nesses ramos arrasta e revoluciona outros setores a eles ligados. (...)”* (OLIVEIRA - 2002: 57)

A consequência direta deste processo é que se diminui o valor do trabalho aumentando a possibilidade de extração de mais valia, o que se torna o elemento alavancador da dinamização das fábricas, ou seja, amplia-se cada vez mais a forma capitalista de produzir ao mesmo tempo em que se submete o trabalho a uma condição de dependência direta do capital, como esclarece OLIVEIRA (2002: 63):

A grande indústria com suas técnicas revolucionárias tende a destruir a pequena produção artesanal e manufaturas pela concorrência. Ao mesmo tempo, são criadas as condições para a transformação da agricultura, até convertê-la em ramo da indústria. Ao longo desse processo de progressiva dominação mecanizada, vai sendo formado verdadeiro exército de proletários, composto de produtores expulsos do campo e das atividades artesanais ou manufatureiras destruídas, e assim conformam-se uma classe operária homogênea e um mercado de trabalho unificado.

Esta dinâmica, de pronto, já permite questionar a validade e/ou a realidade do discurso liberal sobre o afastamento (ou uma ação parcial) do Estado sobre a economia e a sociedade. O que se viu no capitalismo, desde sua origem, foi que já na Revolução Industrial Inglesa a ação do Estado (burguês) se torna fundamental para seus propósitos e objetivos. O

¹⁴ Conforme OLIVERA (2002: 58) “Essas características da produção mecanizada relegam o operário a um papel subordinado e sua função vai sendo limitada a vigiar e corrigir o funcionamento de máquinas. Assim, a fábrica desqualifica o trabalho de que necessita e dispensa trabalhadores especializados, permitindo a incorporação da mulher e da criança ao mercado de trabalho”.

¹⁵ Trata-se de extração de mais valia em que o capital incorpora trabalho não pago. Na dinâmica capitalista intensificaram-se outras formas de mais valia: quando se aumenta o tempo da jornada de trabalho (mais valia absoluta) ou quando se melhora a produtividade da produção dos bens de consumo dos trabalhadores tornando o valor do trabalho mais barato. (mais valia relativa)

capitalismo, portanto, desde sempre necessitou de uma ação direta estatal para garantir a efetivação de seus interesses de classe. Como explica Eric J. Hobsbawm (1986: 210-211):

O laissez-faire total é, naturalmente, uma contradição intrínseca. Nenhum governo moderno pode deixar de influenciar a vida econômica, o que se torna obrigatório até pela própria existência do governo: por modesto que seja, o ‘setor público’ é quase sempre uma enorme ‘atividade’, em termos de emprego puro e simples, e a receita e a despesa pública formam uma parcela expressiva do total nacional. Mesmo no apogeu do laissez-faire britânico, por volta de 1860, a despesa governamental representa uma percentagem substancial da renda nacional. E é claro que qualquer atividade do governo – qualquer sistema de leis e regulamentos públicos – afeta necessariamente a vida econômica, já não se falando do fato de que o governo menos intervencionista raramente pode abster-se de controlar certos assuntos obviamente econômico, como a circulação monetária. (...) (...) Na economia liberal clássica, o objetivo da intervenção consiste em criar e manter as melhores condições para o capitalismo, que é visto como um sistema auto-regulador e em auto-expansão que tende a maximizar a ‘riqueza da nação.

Independentemente de sua localização e momento histórico, os resultados da Revolução Industrial (não só para os países que a realizaram, mas para o conjunto da humanidade), foi a disseminação da pobreza e da exclusão social para a maioria das sociedades. Como nos esclarece Osvaldo Sunkel e Pedro Paz (1974: 29-30), ao analisarem a dinâmica histórica do capitalismo e suas diferenças nos diversos países:

(...) Só um pequeno número de países e escassa proporção da população mundial passaram por este processo, conseguindo níveis mais altos de vida. Em contraste, mais da metade da população mundial debate-se em meio à miséria semelhante ou pior do que a que assolava a Europa há duzentos anos. (...)

(...) a Revolução Industrial produziu efeitos pronunciadamente desiguais, não só entre os países em que se originou e aqueles a que se propagou, mas, inclusive, no que se refere aos últimos, entre as regiões e os setores econômicos e sociais vinculadas às economias centrais, industriais e o resto do sistema. (...)

I.3 – CAPITALISMO E GOVERNO: UMA DUALIDADE DEFINITIVA

Como visto anteriormente, principalmente a partir do século XV, constrói-se um novo processo de desenvolvimento intelectual humano no qual a exaltação do individualismo consolida-se na possibilidade de que o homem pode enriquecer (a cobrança do juro e a percepção do lucro deixaram de ser pecado). Com o enfraquecimento dos feudos surge a

necessidade de construção de uma política nacional, ou seja, o “Estado Moderno”¹⁶ passa a ser um agente fundamental como gestor e/ou organizador das forças materiais e humanas. Adicione-se a esse processo a consolidação de novos processos de navegação que resultou numa reconstrução geopolítica incorporando o “Novo Mundo”¹⁷, e, ainda, a consolidação de uma nova ciência, a Ciência Política a partir da obra de Maquiavel.¹⁸

Com o advento do capitalismo (séc. XVIII) se faz necessário uma nova transformação deste Estado. Isso porque nas novas relações sociais e econômicas, os protagonistas passam a desempenhar papéis distintos que, na essência, diferenciam os homens em função da propriedade de capital ou sua subordinação a ele. Na prática pode-se inferir que a Revolução Francesa (1789)¹⁹ acaba por definir tais mudanças. Nela se consolida a estrutura do “Estado Burguês” em que, apesar da implementação da “democracia liberal-burguesa”²⁰ como regime político, estes governos passam a ser ocupados por grupos de poder que sobrelevam os interesses do capital em detrimento dos interesses do trabalho (sociais). Vale destacar que a Política e o Estado (através dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário) têm em comum a referência ao poder, daí sua intercambialidade, pois não há teoria

¹⁶ A partir do século XIII inicia-se uma nova estrutura em que o governo passa a ser responsável pela manutenção das condições materiais dos indivíduos, principalmente contra as tentativas de avanços de outros estados. Para tanto a Igreja se desloca para uma posição secundária na dinâmica de poder (Política X Religião), cabendo ao “príncipe” exercer o poder para garantir a defesa do território, a manutenção da ordem econômica e um poder centralizado. Como consequência dá-se ao governo um caráter público dentro de padrões administrativos (burocrático) e padronizados, sendo que isso dependerá do grau de soberania e autonomia destes “estados Nacionais” modernos. A este respeito ler BOBBIO (2009: 435-429)

¹⁷ Como visto em SOUZA, (2000: 43) este novo ciclo - descobertas ultramarinas – “resultou em afluxo de metais preciosos para a Europa, deslocando o eixo econômico do Mediterrâneo para novos centros como Londres, Amsterdã, Bordéus e Lisboa.”

¹⁸ Nicoló Di Bernardo Dei Machiavelli (1469 - 1527), de Florença (Itália) - Sua obra fundamental escrita em 1513: “*De Principatibus*” (*Il Principe*).

¹⁹ Importante destacar o caráter da Revolução Francesa no que se refere à sua origem e engendramento. Como explica HOBBSBAWN (2010: 105): “A revolução Francesa não foi feita ou liderada por um partido ou movimento organizado, no sentido moderno, nem por homens que estivessem tentando levar a cabo um programa estruturado. Nem mesmo chegou a ter ‘líderes’ como as revoluções do século XX, até o surgimento da figura pós-revolucionária de Napoleão. Não obstante, um surpreendente consenso de ideias gerais entre um grupo social bastante coerente deu ao movimento revolucionário uma unidade efetiva. O grupo era a ‘burguesia’; suas ideias eram as do liberalismo clássico, conforme formuladas pelos ‘filósofos’ e ‘economistas’ e difundidas pela maçonaria e associações informais.”

²⁰ A queda da Bastilha significou, antes de tudo, a queda de um “símbolo”. Apesar disso o surgimento do novo modelo se caracteriza por uma nova forma de exercício do poder em que o processo é “representativo”. Nesta novidade os anseios liberais e burgueses se consolidam sem que isto significasse uma plenitude democrática profunda. Como destaca HOBBSBAWN (2010: 106): “(...) Mais especificamente, as exigências do *burguês* foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. ‘Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis’, dizia seu primeiro artigo; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que ‘somente no terreno da utilidade comum’. A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. (...) A declaração afirmava (como contrário à hierarquia nobre ou absolutismo) que ‘todos os cidadãos tem o direito de colaborar na elaboração das leis’; mas ‘pessoalmente ou através de seus representantes’. E a assembleia representativa que ele vislumbrava como órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem o regime nela implícito pretendia eliminar os reis. (...)”

política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de poder. Neste sentido o entendimento sobre o Estado se resume no estudo dos diversos poderes que competem ao líder ou soberano.

Este seria o arremate necessário à consolidação do capitalismo nos moldes que se pratica até os dias atuais em que os governos, diferentemente dos anseios e da retórica liberal, se tornam instrumentos vitais à dinâmica e à expansão capitalista, principalmente no âmbito geopolítico.

Como se trata de elemento central na proposta deste trabalho vale a pena entender a lógica desta condição burguesa do Estado, pois as ações e os efeitos produzidos serão sempre determinantes para os resultados de qualquer sociedade, em todos os campos. O Estado burguês moderno equivale a uma estrutura em que o poder se dá de forma *relacional*,²¹ mas o controle deste Estado pertence a grupos determinados a partir de disputas no ambiente do capitalismo. Como explicita Antonio Gramsci (2000/3: 41-42):

(...) O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo. (...)

Outro elemento relevante destas transformações se refere ao caráter jurídico-político que se estabelece. Ou seja, a partir da consolidação de um *Modo de Produção Capitalista* (MPC), uma das formas que se consolidam nas sociedades modernas e no Estado burguês-liberal, se manifesta no exercício do poder pela força, a partir de uma concepção de *monopólio legítimo da repressão física*. Como explica Nico Poulantzas (1971: 57-58 – vol. II):

(...) O exercício da repressão física passa a ser legitimado pelo fato de se apresentar como correspondendo ao interesse geral do povo-nação: a legitimidade relaciona-se, aqui, exclusivamente ao Estado. (...)
 (...) Deste modo, esta detenção pelo Estado capitalista do monopólio legítimo da repressão física organizada aparece ligada à autonomia

²¹ Trata-se de uma relação entre dois sujeitos onde o primeiro obtém do segundo um comportamento, que caso contrário, não ocorreria. (BOBBIO, N., 2000: 78)

específica das instâncias características de uma formação denominada M.P.C., que atribui ao Estado o seu lugar. Ainda mais: esta característica do Estado capitalista está implícita no próprio funcionamento do modo capitalista de produção tal como Marx o descreve em *O Capital*. Digo implícita, visto que esta característica do Estado encontra-se aí igualmente delineada de forma indireta. O funcionamento deste modo de produção “puro” só parece possível na medida em que a repressão física organizada não é diretamente exercida pelos agentes no domínio das relações sociais de produção, mas é reservada ao Estado. (...)

Também esta característica, como veremos posteriormente, será fundamental para que se entenda as distorções e os elementos definidores de toda estrutura carcerária configurada, principalmente a partir do meio do século XX.

I.4 – CAPITALISMO PERIFÉRICO, DEPENDÊNCIA E POBREZA

O processo histórico de definição do capitalismo mundial deve ser percebido a partir de três etapas distintas: “Capitalismo Originário” (século XVIII), “Capitalismo Atrasado” (século XIX) e “Capitalismo Tardio” (majoritariamente no século XX). Mais do que simples “marcos temporais” estes momentos contemplam processos e estruturas muito diferentes, principalmente quando se compara as duas primeiras fases à esta última. Por consequência, os resultados da dinâmica e do desenvolvimento capitalista mundial devem ser entendidos e analisados sob a ótica das diferenças de seus impactos históricos e estruturais. Desta dinâmica se consolidam conceitos e processos em que, na prática, constroem-se relações de dependência entre países “centrais” e “periféricos”, elemento este determinante para a definição da pobreza e suas consequências mundiais. Destaque-se que não se trata de processos naturais, nem tampouco questões que possam se submeter aos desejos capitalistas universais. Trata-se, antes de tudo, de uma condição que só pode ser superada a partir de estratégias específicas e deliberadas, sabendo-se que as resistências (históricas, econômicas, políticas, geopolíticas, bélicas etc.) sempre serão a marca destes processos. Neste sentido o papel do conhecimento científico se torna fundamental desde que alicerçado em elementos que vislumbrem a realidade e o alcance ideológico das “escolas de pensamento” em constante confronto. A partir desta percepção é possível entender a necessidade de elaboração de estruturas conceituais alternativas que explicassem a dinamização do capitalismo (em sua completude) sobre a “periferia” do mundo.

I.4.1 – A CEPAL e o subdesenvolvimento: novos enfoques

Para que se possa entender a realidade latino-americana (e a brasileira) e sua conflitante dinâmica capitalista, é necessário recorrer a uma fonte de análise metodológica mais específica, ou seja, visto que os processos são muito diferentes, só se pode entender esta dinâmica buscando-se os fundamentos construídos pela análise da Comissão Econômica para América Latina, Caribe e África (CEPAL),²² sendo que o processo ocorrido no Brasil acaba por consolidar um “Capitalismo Tardio”.²³

Dentre os elementos analíticos positivos desta escola, deve-se destacar o seu caráter autônomo de construção de um pensamento socioeconômico baseado em metodologia própria, sempre em consonância com as necessidades da realidade que se escancara após a II Guerra Mundial. Os primeiros termos teóricos deste processo se referem à percepção da existência de um mundo dividido em duas estruturas muito distintas, qual seja: “centro” e “periferia”. Desta concepção surgiram todas as demais, ou seja, só se consegue entender as diferenças (estruturais) a partir do reconhecimento e constatação das mesmas.

Vale destacar, também, que a CEPAL não se configura como uma “instituição acadêmica” de pensamento econômico nos moldes das escolas tradicionais (liberalismo econômico, marxismo, liberalismo neoclássico, keynesianismo etc.), mas sim, como um “corpo analítico específico” que produz conhecimento com vistas à realidade da “periferia” do mundo e suas relações econômicas, políticas e geopolíticas. A este conjunto de elementos denomina-se “estruturalismo econômico” e um dos elementos mais sólidos dessa produção teórica é exatamente a capacidade de construção de análises históricas com base nas estruturas reais dos países periféricos. Isto significa, portanto, que no método utilizado – Histórico-Estruturalista – encontram-se elementos metodológicos científicos fundamentais como originalidade, criatividade, capacidade crítica e realismo analítico. É por isso, principalmente, que – na contramão de um senso comum liberal – a ação e a efetiva participação do Estado

²² Trata-se de um órgão regional das Nações Unidas, ligado ao Conselho Econômico e Social. Criado em 1948, seus objetivos foram criar estudos e alternativas para que os países latino-americanos e pobres da “periferia” do mundo pudessem romper com o subdesenvolvimento. (SANDRONI – 2001:90)

²³ A este respeito ver João Manuel CARDOSO DE MELO (1982).

(ampliando o alcance de um Estado Burguês clássico) se torna elemento fundamental para a dinamização da “periferia” capitalista.²⁴

Como se pode verificar, Ricardo Bielschowsky (2000: 21-22), ao explicar a lógica cepalina de um “capitalismo periférico”, esclarece o duplo papel desempenhado por estes conceitos:

Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como “periferia” da mesma, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, mas freqüentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

Segundo, prestou-se à ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir processo técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. (...)

O que se percebe é que o que está em jogo na lógica de um capitalismo periférico é o fato de que não apenas sua capacidade de se inserir em uma dinâmica capitalista internacional, mas, paralelamente, sua capacidade de promover uma dinâmica social que provoque resultados positivos rumo ao desenvolvimento socioeconômico já experimentado por países desenvolvidos (ricos), depende diretamente de uma ação deliberada de promoção da ruptura com os elementos que perpetuam sua fragilidade histórica.

Neste aspecto vale ressaltar que no centro das análises sobre capitalismo periférico reside a ideia da necessidade de promoção dos meios para que se possa romper com o subdesenvolvimento (e a dependência), já que este seria um elemento estrutural definidor do atraso e da pobreza. Como explica Celso Furtado:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação de economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. (...) Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (pp. 184-185) (BIELSCHOWSKY - 2000: 23 Apud)

²⁴ A Este respeito ver SOUZA (1999: 189-196) onde se demonstra a “Teoria do Desenvolvimento Derivado”, de Wallich, em que, na mesma dimensão da teoria schumpeteriana, seria necessário a existência de um “Estado empresário” para promover os movimentos de “destruição criadora” necessários para a dinamização/sustentação do capitalismo na periferia.

Outro elemento importante, diretamente relacionado ao conceito de dependência, se refere aos impactos culturais que a “periferia” sofre, resultando em antagonismos específicos extremamente problemáticos. Como explica BIELSCHOWSKY (2000: 23), sobre a ampliação do alcance da análise feita por Celso Furtado:

Posteriormente, o autor iria avançar a formulação integrando-a à ideia de que o subdesenvolvimento corresponde a uma forma ‘cultural’ historicamente determinada de uso do ‘excedente social’, em que os padrões de consumo das economias centrais – e, inevitavelmente, os padrões tecnológicos que os acompanham – são absorvidos pela elite local, mas não conseguem-se alastrar-se à maior parte da população, por insuficiência de renda e produtividade. (...)

Em resumo, o que a CEPAL busca é demonstrar que na análise das diferenças do desenvolvimento socioeconômico (quando comparados países centrais/ricos e países periféricos/pobres), só se consegue entender o que realmente está em jogo quando se reconhece as discrepantes estruturas em análise, que variam entre desenvolvidas e/ou subdesenvolvidas.²⁵ Mais ainda, constrói seu processo analítico de forma dinâmica nestes últimos sessenta e cinco anos de existência, o que talvez possa explicar sua relevância para o pensamento econômico, social e político da América Latina. Neste sentido, pode-se afirmar que este organismo, apesar de alguns “tropeços”, possui entre suas grandes qualidades uma capacidade de produzir um pensamento genuíno e específico às contradições existente entre os países periféricos do mundo; a CEPAL ensinou os “pobres” a pensar!

I.4.2 – A CEPAL e a dependência: as primeiras descobertas

Dentre as teorias mais elucidadoras da realidade, dificuldades, limitações e necessidades da periferia, a “teoria da dependência” pode ser considerada uma das mais importantes de todo escopo cepalino. Isto porque ela avançou sobre questões para além da Economia. Constitui-se, a partir destes debates, uma nova percepção de que os problemas materiais (reais) do subdesenvolvimento estavam diretamente ligados aos problemas históricos, sociológicos, políticos e, principalmente, geopolíticos.

²⁵ Neste contexto utilizamos as concepções de SUNKEL & PAZ (1974) em que, apesar dos diferentes possíveis termos de caracterização das condições e estágio econômico e social dos países, em essência, existe apenas dois tipos de estruturas: países “desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos”. Sinteticamente país desenvolvido é aquele que gera riqueza com processos produtivos de alta produtividade ao mesmo tempo em que se promove a “justa” distribuição da riqueza gerada neste contexto para toda a sociedade. Trata-se, portanto de um processo pleno em que o resultado será um desenvolvimento socioeconômico completo. Não é suficiente, como se pensou durante muito tempo, gerar a riqueza sem que haja a respectiva distribuição da mesma.

A partir da metade dos anos 1950 a América Latina, como um todo, passa a sofrer grandes transformações, ao mesmo tempo em que o projeto imperialista norte-americano se consolida sobre o continente. Neste momento o capitalismo desenvolvido se expande, ampliam-se as necessidades de transformações estruturais da periferia, na medida em que o mundo passava por rearranjos. Na esteira dos “anos dourados do capitalismo” (HOBSBAWN - 2002: Cap. 9), as necessidades de industrialização se tornam fundamentais, mesmo porque aquele era o momento em que se acirravam as posições de uma “Guerra Fria” em que se definia a divisão do mundo entre EUA e URSS. Adicione-se a estas questões a ocorrência da Revolução Cubana (1959) que amplia a ação dos EUA, haja vista a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) que implementou o “Programa Aliança para o Progresso” a ser executado sobre o continente, com clara orientação “socialdemocrata”. (BIELSCHOWSKY - 2000: 37)

O que se consolida neste processo é a percepção de que os problemas e entraves da região só se resolveriam com a construção de processos em que os aspectos sociológicos fossem a pedra basilar, ou seja, para além da perspectiva econômica, as transformações estruturais mais importantes deveriam ocorrer no campo social. Isto, de início, já demonstra que os problemas políticos (internos) e geopolíticos (continentais) alcançariam dificuldades muito maiores, principalmente em função dos elementos de formação histórica (colonialismo escravagista e extrativista) da região. Não se tratou apenas de limitar os problemas às questões de “insuficiência dinâmica” ou de uma “tendência à estagnação”; eram necessárias mudanças estruturais mais amplas (dinamização social, distribuição de renda, reforma agrária etc.), em consonância com as transformações daquele momento de dinamização capitalista mundial.

Estas convicções fazem com que autores cepalinos de peso intelectual incontestável apontassem para a necessidade de transformações estruturais, principalmente no que se refere à distribuição de renda e dinamização do emprego como forma de combater a estagnação e o aprofundamento da dependência.²⁶

²⁶ Como explica BIELSCHOWSKY (2000: 40): *O argumento de Furtado sobre a tendência à estagnação tem em comum com o de Prebisch sobre “insuficiência dinâmica”, além da defesa da reforma agrária, a idéia da “dependência tecnológica”. A periferia estaria utilizando a tecnologia gerada exogenamente, no centro, em condições de dotação de recursos totalmente distintas, e seu emprego implicava sobreutilização do recurso escasso, capital, em detrimento do recurso abundante, trabalho. A diferença é que Furtado irá desenvolver uma tese de insuficiência dinâmica “da demanda”. Furtado parte da ideia de que a má distribuição de renda será responsável por orientar a estrutura produtiva a um padrão de industrialização pouco empregador de trabalho, e reforçador da má distribuição. À medida que a industrialização prosseguia a estágios mais avançados, os novos setores não somente eram cada vez mais intensivos em capital, como ainda*

Destes enfoques desenvolve-se a teoria da dependência que vai produzir duas vertentes de análise: uma “predominantemente política e a outra predominantemente econômica”.²⁷

Por um lado têm-se a visão sociológica que aponta a dinâmica política e geopolítica como elemento determinante do subdesenvolvimento e, portanto, da dependência instalada. Trata-se de uma análise em que a inserção da periferia na dinâmica internacional (mercado mundial) se deu a partir de um processo histórico em que as relações entre as sociedades (periféricas/centrais) se estabeleceram provocando uma definição de classes sociais internas distintas, sempre relacionadas à estrutura de poder existente. Este seria o mote para relacionar o subdesenvolvimento da periferia a uma dependência histórica das economias dos países capitalistas originários (BIELSCHOWSKY - 2000: 41). Esta análise é de fundamental importância para que se possa perceber os desdobramentos da dependência, ou seja, ela não se limitará apenas às questões sociológicas e econômicas, mas terá um alcance político e cultural determinante.

Na visão econômica o eixo teórico está lastreado na percepção da existência de um capitalismo mundial integrado associado a uma prática imperialista com a cooperação de uma elite local. Isto significa que o subdesenvolvimento se apresentaria como uma manifestação de um processo amplo de acumulação em que a industrialização forçaria os trabalhadores das regiões subdesenvolvidas a um processo de exploração ampliado, em nível internacional. Como esclarece BIELSCHOWSKY (2000: 42):

(...) o processo de acumulação era indissociável da expansão capitalista internacional e do imperialismo, e constituía parte de um processo que apenas enriquecia os países desenvolvidos e a pequena elite dominante local que os representava. O sistema capitalista mundial funciona na base da formação e exploração de um conjunto de satélites e subsatélites, que se reproduz dentro de cada país, formando subsistemas de exploração domésticos ligados ao sistema mundial.

De modo geral, é necessário entender que, para a CEPAL, as mazelas da periferia não se configuram como processos isolados e autônomos da dinâmica capitalista internacional. As discrepâncias (principalmente no que se refere à incorporação do trabalho)

exigiam cada vez maiores escalas. Em outras palavras, empregavam cada vez menos mão-de-obra e exigiam cada vez mais mercado consumidor. (...)

²⁷ Dentro de um caráter mais sociológico, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto produzem a obra “Dependência e desenvolvimento na América Latina” (1969), por outro lado André Gunder Frank, nos anos 1960, desenvolve uma análise de base marxista com um caráter mais econômico. (BIELSCHOWSKY – 2000: 41-42)

equivalem a um reflexo direto das diferenças de aplicação e dinâmica do capitalismo no centro e na periferia. Destaque-se neste sentido o papel preponderante da expansão mundial das corporações transnacionais. Osvaldo Sunkel, dentro de uma perspectiva mais ampla (política e sociológica), num texto de 1969, **DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, DEPENDÊNCIA, MARGINALIZAÇÃO E DESIGUALDADES ESPACIAIS: POR UM ENFOQUE TOTALIZANTE**, sintética e conclusivamente apresenta os elementos essenciais e crônicos da dependência. Como demonstra BIELSCHOWSKY (2000: 42):

(...) Seu argumento central partia do postulado de que havia no mundo uma única economia capitalista. Tanto no que se refere à padrões tecnológicos como a padrões de consumo ela era total e crescentemente integrada, (...). O problema do subdesenvolvimento residia no fato de que, enquanto no ‘centro’ a maior parte dos trabalhadores encontrava-se integrada ao mundo moderno, na ‘periferia’ isso ocorria somente com uma pequena fração da população. Pior ainda, o avanço desse modelo mundial de acumulação tinha efeitos sociais degradadores, porque tendia a marginalizar mesmo os agentes econômicos com maiores potencialidades produtivas.

Apesar dessas percepções, a ideia de ruptura com o modelo capitalista não se torna uma alternativa, ao contrário, preconiza-se uma superação através de “políticas econômicas e sociais bem orquestradas, a nível nacional e internacional”, ou seja, não se considerava a possibilidade de superação do subdesenvolvimento como algo que devesse ocorrer fora do capitalismo.²⁸

É, portanto, na lógica da dependência que se encontram os entraves fundamentais que, em não se modificando, perpetuam as condições do subdesenvolvimento. Daí a necessidade de se entender a dependência como um processo integrado e resultante de três elementos: a) dependência econômica, b) dependência política, e c) dependência cultural. Neste sentido, e à vista do que já foi explicitado, a dependência será sempre o elemento formulador do subdesenvolvimento, não o contrário. Nesse aspecto ressalte-se a preponderante influência da “dependência cultural” como elemento determinante dos demais.

²⁸ (...) A ideia era de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição da renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica. E entendiam que para tanto se fazia necessário profunda transformação política, nela incluída, centralmente, a recuperação da democracia nos países em que se haviam instalado ditaduras militares. (BIELSCHOWSKY - 2000: 43)

I.4.3 – Capitalismo e pobreza: uma relação causal

Desde o advento da Revolução Industrial Inglesa constitui-se definitivamente um binômio: capitalismo e pobreza. Nesta consolidação de um modelo amplo, como se verificou, as questões sociais estarão quase que indissociavelmente ligadas à pobreza oriunda da dinâmica capitalista. Portanto, identificar as raízes e formulações teóricas sobre a pobreza se torna papel fundamental deste trabalho, na medida em que o debate sobre a ação estatal em Políticas de Segurança Pública, Política/Estrutura Carcerária e de Cidadania gira em torno dessas questões.

Para o pensamento liberal a pobreza é um dos elementos da questão social e sua origem será interpretada de acordo com as variações ideológicas do capitalismo.²⁹ Trata-se de uma concepção hegemônica deste modelo, variando sempre em função de uma necessidade didática e metodológica de convencimento. Pode-se, portanto, inferir que o conceito de pobreza, neste caso, é um resultado direto dos interesses do capitalismo em dissimular os aspectos da luta de classes e da dinâmica histórica de acumulação capitalista num plano mundial. Este tipo de enfoque resulta numa concepção de “cultura da pobreza”.³⁰ Como nos esclarece Carlos Montaña (2012: 270-271):

Primeiramente a pobreza no pensamento burguês estaria vinculada a um déficit educativo (falta de conhecimento das leis “naturais” do mercado e de como agir dentro dele). Em segundo lugar, a pobreza é vista como um problema de planejamento (incapacidade de planejamento orçamentário familiar). Por fim, esse flagelo é visto como problemas de ordem moral-comportamental (mal gasto de recursos, tendências ao ócio, alcoolismo, vadiagem etc.)

Mais adiante complementa:

A expressão ‘questão social’ começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o econômico e o social, dissociando as questões tipicamente econômicas das “questões sociais” (cf. Netto, 2001, p.42). Assim, o ‘social’ pode ser visto como ‘fato social’, como algo natural, a-histórico, desarticulado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade, portanto dos interesses e conflitos sociais. Assim, se o problema social (a “questão social”) não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema.

²⁹ Utiliza-se aqui a conceitualização althusseriana de ideologia, a qual será objeto de análise mais adiante.

³⁰ Nesta perspectiva concebe-se a pobreza como sendo fruto e consequência do próprio indivíduo que se mostra incompetente e irresponsável para lidar com suas próprias necessidades e prefere viver na miséria e no ócio. Tal perspectiva é reflexo típico de uma cultura que vem da Europa nos séculos XVI a XIX – aqui há que se dizer que pobreza é algo antigo e pouco discutido; entretanto esta questão terá como seu enfrentamento as bases das ações filantrópicas. Num primeiro momento. Estas ações visam educar e moralizar, daí nascem os pressupostos para os abrigos para os “pobres”, as organizações de caridade e filantropia. Bem como as Leis direcionadas a esta categoria de desafortunados. (MONTAÑO - 2012)

O que se tenta, portanto, é dar à questão da pobreza um caráter individual e a-histórico. Desta intenção surge a falsa ideia, por exemplo, de que se trata de fenômeno de “disfuncionalidade social” sem nenhuma associação às causas estruturais da dinâmica capitalista. Busca-se um convencimento de que as desigualdades sociais são superáveis, mas que só acontecem através do esforço individual.

Na contramão desta conceituação liberal tentamos aqui definir pobreza a partir de um enfoque sociológico e histórico mais amplo, não limitado exclusivamente às questões materiais.

Num primeiro enfoque temos a pobreza como um processo multidimensional em que causas e consequências se completam. Neste sentido a pobreza transcende as questões materiais, ou seja, trata-se de uma condição sociológica em que satisfação de necessidades não se localiza apenas na dinâmica da acumulação capitalista e a consequente insuficiência de renda. Trata-se, sobretudo, de um resultado socioeconômico, dentro da dinâmica capitalista em que a condição humana se deteriora frequentemente em um ambiente em que o antagonismo entre acumulação capitalista e miséria se expressa sistematicamente, o que, com certeza provoca um processo que se auto-alimenta. Ou seja, causa e consequência são os elementos impulsionadores desta tragédia da modernidade.

Vale destacar a formulação conceitual de Maria Carmelita Yasbek (2012: 73-74):

A noção de pobreza é ampla, ambígua e supõe gradações. Embora seja uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta, usualmente vem sendo medida através de indicadores de renda (múltiplos e submúltiplos do salário mínimo) e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados por um viés economicista, acabam por convergir na definição de são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo portanto excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social. (...) (...) A pobreza é expressão direta das relações materiais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência. Martins mostra que a pobreza, muito mais que a falta de comida e de habitação, é “*carência de direitos, de possibilidades, de esperança*”. Considera vergonhosa essa forma de pobreza, “que é a pobreza de direitos” (Martins, 1991: 1^a - 15).

Ao analisarmos tal concepção percebemos que as novas configurações da pobreza, também vão alcançar as novas formas de trabalho (sub trabalho, trabalho informal,

terceirizações etc.) que desestabilizam a sociedade, ao mesmo tempo em que o projeto (neo)liberal passa a determinar os limites e padrões da ação estatal, via financiamento das políticas públicas (definição política do Orçamento Público).

Neste sentido o caráter da pobreza torna-se plural, ou seja, não se restringe à total ausência de renda (emprego), mas, principalmente, se conforma em diferentes possibilidades analíticas e descritivas, ampliando, em muito, seu caráter e alcance.³¹ Disso resulta que a forma de “tratamento” da pobreza irá variar sempre em função de sua potencial “ameaça”; trata-se de uma percepção negativa em que a luta de classes se encobre, ao mesmo tempo em que o combate a estes males serão seletivamente definidos e destinados aos que “mereçam” ou àqueles que o reconhecem como legítimo. Como esclarece Serge Paugam (2003: 54-55):

O fato de alguém ser pobre não significa que ele pertença a uma categoria social específica de “pobres”. Ele pode ser um pobre comerciante, um pobre artista ou um pobre empregado, mas continua se situando em uma categoria definida por uma atividade específica ou uma posição. Nesta categoria ele pode ocupar, devido à sua pobreza, uma posição que se modifica gradualmente. Mas os indivíduos que, em diversos status e ocupações, encontram-se nessa situação, eles não ficam ainda reagrupados de alguma maneira numa totalidade sociológica particular distinta da classe social à qual pertencem. É a partir do momento que passam a ser assistidos, talvez mesmo quando sua situação poderia normalmente lhes dar direito à assistência, mesmo antes desta ser concedida, que eles se tornam parte de um grupo caracterizado pela pobreza. Esse grupo não permanece unificado pela interação entre seus membros, mas pela atitude coletiva que a sociedade em sua totalidade adota em relação a ele.

Neste sentido a concepção estruturalista de análise social, econômica e política (visando o combate ao subdesenvolvimento), só terá validade a partir da percepção desta multidimensionalidade.

³¹ YASBEK (2012) amplia o entendimento deste conceito ao afirmar: “Do ponto de vista conceitual as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas: 1) a partir de diferentes fundamentos teórico metodológicos: positivistas (funcionalistas, estruturalistas) marxistas; 2) do ponto de vista do desenvolvimento histórico social e político da sociedade capitalista: do Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (diretos sociais); 3) do ponto de vista da definição de indicadores, as medidas da pobreza podem ser monetárias, quando utilizam a renda como principal determinante da linha de pobreza e podem recorrer a indicadores multidimensionais, que incluem atributos não monetários para definir a pobreza, como o IDH, e o índice Gini. Esses indicadores multidimensionais incluem aspectos que afetam o bem-estar dos indivíduos e a não satisfação de suas necessidades básicas. Consideram como essencial para definir a condição de pobreza o acesso a alguns bens, de modo que sem esses os "cidadãos" não são capazes de usufruir uma vida minimamente digna. Incluem: água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, acesso ao transporte coletivo, educação, saúde e moradia. O caráter multidimensional da pobreza leva à necessidade de indicadores que tenham uma correspondente abordagem multidimensional e que levem em consideração como o indivíduo percebe sua situação social. (...)”

I.4.4 – Capitalismo periférico e pobreza: uma tragédia construída

A partir da análise empreendida até aqui, cabe-nos a tentativa de ampliar o alcance do debate, muito embora não pretendendo estabelecer uma análise profunda e final sobre as questões da pobreza. De qualquer forma é possível afirmar que a dualidade entre capitalismo e pobreza se apresenta como algo sintomático, sistemático e historicamente comprovado. Independentemente da ampliação dos conceitos e interpretações sobre a pobreza, vale a pena, portanto, tentar descrever alguns aspectos que determinam o caráter mais perverso e mais amplo dela quando se analisa a periferia do mundo.

Num primeiro instante é possível perceber que estruturalmente construiu-se na periferia um tipo de capitalismo diferenciado, ou seja, nele implementaram-se características nem sempre experimentadas nos países desenvolvidos. Trata-se de um quadro em que se percebe a existência de uma massa de indivíduos pouco integrados à parte dinâmica do capitalismo e que padecem de dinamismo que resulte em acesso ao assalariamento (ou formas de geração e obtenção de riqueza) em virtude de outras características que marcam profundamente (econômica, política e sociologicamente) estas sociedades, quais sejam: dependência (em toda sua amplitude), estrutura agrária (latifúndio), baixa produtividade, baixa integração das economias nacionais, ausência de um projeto supranacional regional etc.³²

Historicamente é possível apresentar elementos determinantes, embora não aplicados a todos os países periféricos. No que se refere à América Latina podemos destacar que um dos traços determinantes destas complexas sociedades se localiza no modelo de formulação das relações de poder (político, econômico, mas fundamentalmente sociológico construídos desde o processo colonial de ocupação), a partir da consolidação de uma unidade que caracteriza um “todo social fechado”: trata-se da fazenda. Para além da simples definição da palavra, esta unidade produtiva, na amplitude de seu papel histórico e sociológico, consolida toda uma lógica que permeia toda a dinâmica e todo atraso dessas sociedades.³³ A partir dela surge uma estrutura geográfica, econômica e política fundante, pois se define a

³² Segundo ECHAVARRÍA (2000: 429-433), sociologicamente, trata-se das consequências do que se pode chamar de “tríplice mudança” ocorrida na América Latina: a) transformação econômica; b) integração nacional; e, integração supranacional.

³³ Obras como Casa Grande & Senzala, de Gilberto Freire, Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, Formação do Brasil Contemporâneo e História Econômica do Brasil, ambas de Caio Prado Junior e, pra não alongarmos ainda mais, Formação Econômica do Brasil, de Celso Furtado, são essenciais para que se entenda o papel desta estrutura na definição dos resultados e da expansão da pobreza no Brasil, por exemplo.

existência de uma “vida rural”, associada à construção de uma divisão política territorial (latifúndios), sempre em consonância com a ação do Estado como representante destes interesses que vão se definindo historicamente.³⁴

A fazenda, neste sentido, se caracterizou pelos seguintes aspectos: “(a) ter sido uma célula do poder político; (b) ter constituído o núcleo de uma ampla estrutura ‘familiar’; (c) ter constituído o modelo circunstancial da autoridade; e (d) ter sido a criadora de um tipo humano, de um ‘personagem’ singular.” (ECHAVARRÍA - 2000: 436) Desta realidade subsiste um personagem – o “fazendeiro” – que será elemento produtor de complexos resultados, na medida em que seu papel transcende seu momento histórico permeando e influenciando as relações de mando, mesmo a partir da implementação do capitalismo na periferia. Como enfatiza José Medina Echavarría (2000: 438):

(...) “Desde o mais velho de seus filhos até o último de seus escravos, o fazendeiro exerce sua autoridade, sempre simultaneamente opressiva e protetora, em doses que variam de acordo com fatores e circunstâncias complexos”. Simultaneamente “protetora e opressiva”, ou seja, autoritária e paternal. E essa imagem das relações de subordinação – proteção e obediência, arbitrariedade e perdão, fidelidade e ressentimento, violência e caridade –, que calçou em suas origens as características da longínqua dominação monárquica, manteve-se intacta por muito tempo, quando o rei foi sucedido pelo presidente da República. O modelo de autoridade criado pela fazenda estendeu-se e penetrou em todas as relações de mando, encarnando no patrão sua persistente representação popular.

Desta dinâmica constitui-se um dualismo³⁵ em que estes elementos caminham paralelamente, diferenciando-se (nas causas e efeitos) dos processos no “centro”.

Um segundo fenômeno histórico perceptível a partir da década de 1940, mas principalmente a partir da II Guerra Mundial, pode ser observado como elemento comum a todos os países da periferia, indistintamente. Trata-se de um crescimento demográfico muito

³⁴ Como esclarece ECHAVARRÍA (2000: 435): *Do ponto de vista econômico, portanto, a fazenda fez a América Latina, ainda hoje predominantemente agrária. E a fez, quem sabe, da única forma possível, considerando-se a realidade geográfica com que deparou uma expansão colonizadora que não avançou de maneira compacta em passos sucessivos, mas configurou, em muito pouco tempo, as formas dispersas de assentamento humano que até hoje persistem.*

³⁵ Há certa polêmica a respeito da exclusividade e efetivo alcance do dualismo sobre as sociedades latino-americanas. Apesar disso não se nega a sua existência nem as suas influências. Como argumenta ECHAVARRÍA (2000:429): “A concepção do dualismo estrutural tampouco é sociologicamente imprecisa, caso partamos de uma imagem típica ideal dos países sociologicamente mais avançados. De fato, estes se caracterizam pelo fato de não oferecerem, em todos os seus aspectos sociais, rupturas bruscas, perfis lineares muito destacados, mas sim diferenciações contínuas e transições esbatidas. Esses ‘contínuos’ ocorrem entre a cidade e o campo, entre os níveis de renda, entre as diferentes classes ou camadas, entre os graus de instrução etc. parece, entretanto, que essa imagem encarna-se plenamente em inúmeros países – na realidade há um ‘contínuo’ da própria imagem – que são dualistas em maior ou menor grau.”

diferenciado quando comparados países centrais e países periféricos, do Terceiro Mundo.³⁶ A partir de uma dinamização das ciências médicas e farmacêuticas e, posteriormente, de um processo de eliminação do processo colonial ainda em vigência no século XX, assiste-se a uma “explosão demográfica” (declínio da taxa de mortalidade e aumento da taxa de natalidade) localizada na periferia do mundo. Eric J. Hobsbawm (2002: 339) observa que:

É importante iniciar qualquer história do Terceiro Mundo com alguma consideração acerca de sua demografia, uma vez que a explosão demográfica é o fato central de sua existência. A história passada nos países desenvolvidos sugere que, mais cedo ou mais tarde, também eles vão passar pelo que os especialistas chamam de “transição demográfica”, estabilizando uma baixa taxa de mortalidade, isto é, desistindo de ter mais de um ou dois filhos. (...) no fim do Breve Século XX o grosso dos países pobres não fora muito longe nessa estrada, a não ser no ex-bloco soviético. Este era um dos motivos para continuarem pobres. (...)

O desencadeamento desses processos antropológicos, históricos, econômicos e políticos, acabam por provocar mudanças nas estratégias dos países periféricos. A partir de uma possibilidade de mudanças das relações geopolíticas no pós II Guerra Mundial, ocorrem tentativas de construção e/ou consolidação de ações que levassem estes Estados Nacionais a firmarem suas identidades e desejável autonomia. Por outro lado, como esses esforços se deram dentro da absorção de um “modo de produção capitalista periférico”, as distorções não desaparecem, mas ao contrário, aprofundam-se os problemas em função de crises distributivas internas e externas, amplificadas pela instabilidade política e geopolítica em andamento (Guerra Fria, por exemplo). Como explica HOBBSAWM (2002: 343):

(...) Mesmo os menos ambiciosos, que não sonhavam com um futuro de grandes siderúrgicas tropicais movidas por imensas instalações hidrelétricas à sombra de represas titânicas, queriam eles próprios controlar e desenvolver seus recursos nacionais. (...) (...) Em suma, mesmo os governos de Estados descolonizados ou dependentes que se sentiam muito satisfeitos em depender de capitalistas estrangeiros antigos ou novos (“neocolonialismo”, na terminologia esquerdista contemporânea) o faziam dentro de uma economia controlada pelo Estado. (...)

Provavelmente, os menos bem sucedidos foram os novos países que subestimaram as limitações do atraso – falta de especialistas qualificados e experientes, administradores e quadros econômicos; analfabetismo; desconhecimento ou falta de simpatia por programas de modernização econômica –, sobretudo quando seus governos se propunham metas que mesmo países desenvolvidos achavam difíceis, como a industrialização centralmente planejada. (...)

³⁶ A respeito da expansão demográfica na América Latina, ler também PREBISH (2000: 453-454).

Dentre as estratégias de reação às transformações destacadas, podemos citar aquela que a CEPAL identificou como sendo o “*modelo de crescimento-para-fora*”. Neste modelo a viabilidade de romper com o subdesenvolvimento dependerá do tipo de estrutura pré-existente na economia, pois, dependendo desta estrutura (capitalismo comercial - séc. XIX) será possível inserir-se numa dinâmica externa em função de uma explícita “*capacidade de diversificação do setor exportador*”. Esta dinâmica nos remete também aos elementos definidores da dependência, ou seja, os resultados da periferia serão sempre reflexos da dinâmica capitalista no centro. (SUNKEL & PAZ - 1974: 7-8)

Outro elemento a se destacar é que no processo de construção desta inserção da periferia se esbarra, também segundo a CEPAL, em uma dinâmica em que os “termos de troca” são frequentemente afetados na medida em que os países centrais possuem em suas mãos controle da dinâmica capitalista.³⁷ Ressalte-se que em um momento de crise capitalista sistêmica (como a de 1929), estes impactos e dificuldades se ampliam exponencialmente, principalmente em função do tipo de exportações praticadas pelo país periférico (bens primários X de maior valor agregado). Vale reafirmar que toda vez que o país periférico se insere em um processo de “substituição de importações” (dentro de uma lógica liberal-capitalista), apesar de se pressupor o rompimento com as dificuldades internas, amplia-se a sua “dependência”. Isto significa que o problema central localiza-se numa “insuficiência dinâmica” dos países periféricos. Mais uma vez entende-se a perversidade de todo este processo, pois, na medida em que se estimula uma industrialização, os investimentos (principalmente o público) geram um novo parque industrial, cuja característica é a dispensa de mão de obra. Isto significa que o volume de recursos necessários para suprir e promover uma dinâmica social que estabilize a cidadania e a inclusão será insuficiente, pois o processo será de ampliação da concentração, paralelamente à diminuição da capacidade dos Estados periféricos em suprir estas necessidades visando um “bem-estar-social”. (PREBISCH - 2000: 463-485)

Como destaca Osvaldo Sunkel (2000: 526-527):

(...) Em outras palavras, dada a estrutura do sistema, fica definida a sua forma de funcionamento, e esta origina os resultados que o sistema produz. Tais resultados, no caso dos países subdesenvolvidos, são bem conhecidos:

³⁷ Vale ressaltar SUNKEL & PAZ (1974: 40): “Concretamente, foi destacado que os esforços de inversão e de industrialização, por exemplo, não produzirão efeitos esperados, ou desejados, enquanto prevalecerem, em alguns setores da economia, como na agricultura, estruturas e instituições que dificultem o avanço tecnológico, a melhoria da produtividade e a utilização eficiente dos recursos, e que tendam a intensificar a concentração da renda e a desigualdade das oportunidades.”

baixo nível de renda e crescimento lento, desequilíbrios regionais, instabilidade, desigualdade, desemprego, dependência, monoprodução, marginalização cultural, econômica, social e política etc. O observador convencional percebe esses sintomas do processo econômico-social do subdesenvolvimento e os atribui a desvios do padrão ideal ou então os capta como se fossem uma doença infantil, a ser solucionada através do crescimento e da modernização. Ele não se dá conta de que existe, por trás desses sintomas, um sistema cujo funcionamento normal produz tais resultados e que continuará a produzi-los enquanto a política de desenvolvimento insistir em atacar mais os sintomas do subdesenvolvimento do que os elementos estruturais básicos que o configuram.

Os elementos ora apresentados nos levam a perceber que os problemas da pobreza na periferia tornam-se cada vez mais graves na medida em que não se consegue modificar nem romper com a estrutura econômica, social e política existente. A partir de uma matriz histórico-antropológica em que “*a fazenda*” se define como elemento formulador de um “*todo social fechado*” define-se um processo determinante da dinâmica política que definirá as relações de poder e dominação inter-sociais (sem reforma agrária, estrutura estamental hierarquizada, não existência de direitos sociais mínimos, estrutura de poder regionalizada, manutenção de relações de trabalho fora do alcance das leis etc.). Neste sentido a possibilidade de mobilidade social associada a um processo de distribuição de rendas e dinamização da formação intelectual (educação e cultura), se torna um obstáculo secular de difícil transposição. Adicione-se a este quadro um processo de explosão demográfica ocorrido na periferia do mundo a partir da II Guerra Mundial, sem que se construíssem mecanismos de modificação desta tendência, na medida em que, de certa forma, este resultado se torna extremamente interessante à dinâmica capitalista internacional. Por fim, paradoxalmente, percebe-se que as tentativas de modificação dos processos e formas de inserção internacional dos países periféricos – buscando o rompimento com o quadro de dependência e do subdesenvolvimento, podem (como tem ocorrido), aprofundar o quadro de degradação social em função das opções econômicas escolhidas, pois a partir de uma opção por um “*modelo de crescimento-para-fora*”, esbarra-se em uma “*insuficiência dinâmica*” em que, ao mesmo tempo o emprego se torna cada vez menor e a capacidade de ação estatal para interferir e mediar as discrepâncias oriundas do modelo se torna cada vez mais limitada, principalmente em função das opções adotadas para a manutenção de uma lógica capitalista monopolista internacional.

No conjunto, portanto, na periferia acaba por se reproduzir uma trágica história de ruptura social e, neste sentido, a pobreza e a miséria se tornam a mais simples expressão das desigualdades e das injustiças sociais que se reproduzem dinamicamente e historicamente.

I.4.5 – Capitalismo periférico e o Brasil: um caso elucidador

O caso brasileiro torna-se muito interessante na medida em que se percebe tratar-se de um país “emergente” marcado por um processo de colonização europeia cuja herança socioeconômica e cultural é profunda e diversificada, oscilando dos mais primitivos processos de exploração econômica durante seus quatro primeiros séculos de formação, para uma “Revolução Industrial Tardia” durante o século XX; fato este que alavancou o país de uma condição de primário-exportador para um status de concorrente capitalista mundial em determinados mercados e tipos de produção.³⁸ Estas características vão determinar todo o quadro de evolução sociológica brasileira, sendo que a questão da pobreza, como veremos, nunca foi resolvida, ou mesmo tratada como prioridade. Neste sentido todas as preocupações sociológicas cepalinas se mantêm em vigência, uma vez que as questões a serem debatidas neste trabalho indagam exatamente que tipo de soluções foram oferecidas pelo poder público e quais consequências da não observação dessas preocupações históricas.

Não bastasse a herança colonial brasileira (sociológica, cultural, econômica e política), no processo de industrialização periférica (e sua transformação) agravam-se os problemas da pobreza em virtude da explosão populacional urbana associada às limitações estruturais ao crescimento acelerado e, nem sempre, integrado da economia.

Nunca é suficiente lembrarmos que o Estado brasileiro foi o grande responsável pelo processo de industrialização nacional. Se pegarmos de 1930 até o final da década de 1970, podemos observar que o modelo econômico adotado – não só pelo Brasil, mas por importantes países da nossa região como a Argentina e o Chile – foi o Processo de Substituição de importações com importante e decisiva participação do Estado na economia. Foi assim no período Vargas, foi assim durante o período Kubitschek e foi assim também durante o período militar, principalmente se considerarmos o II PND do General Geisel a partir do final de 1974. Os resultados para a economia brasileira foram expressivos, pois

³⁸ As obras de Celso Furtado, João Manoel Cardoso de Mello e Caio Prado Jr são esclarecedoras sobre estes estágios de desenvolvimento da sociedade brasileira.

chegamos à década de 1980 com o maior e o mais complexo parque industrial da região, além de ostentar a 8ª colocação entre aqueles países com maiores PIB's no mundo. Contudo, os resultados no lado social não foram os melhores tendo em vista que o processo de industrialização empreendido pelo Estado brasileiro não conseguiu equacionar graves problemas desde sempre existentes no Brasil, como a grave concentração de renda e a exclusão social. (LAVINAS, et al - 2004)

Tomando como ponto de inflexão o período JK (Plano de Metas – 1956-1961), sem ignorar a fundamental importância da Era Vargas (com todas suas contradições e acertos), se torna necessário lembrar que o processo de industrialização implementado naquele momento, mesmo levando-se em conta as contingências e a conjuntura internacional, teve como expressão a manutenção e/ou ampliação de problemas sociais históricos.

O mecanismo de financiamento do Plano de Metas via “poupança forçada”, realizada através da ampliação da base monetária e o consequente processo inflacionário, caracterizou, desde o início, a concessão de ganhos exclusivos (renúncia fiscal, investimento em infraestrutura, dinamização de mercados, formulação de modelo educacional específico para ampliação da oferta de trabalhadores etc.)³⁹ Como destaca Aldaíza de Oliveira Sposati *et al* (2012: 15):

Todas estas obras foram realizadas sem muita preocupação com suas consequências futuras. Os recursos para sua realização foram obtidos através de emissão de moeda, para cobrir o déficit da União. A economia como um todo apresentou um crescimento desigual onde as grandes indústrias foram as mais beneficiadas, pois tiveram seus mercados ampliados, bem como usufruíram de isenções fiscais, créditos a longo prazo e juros negativos. Este período favoreceu a produção de bens consumidos apenas pelos segmentos privilegiados pelo processo de concentração de renda.

A opção do governo de recorrer à inflação para a obtenção de recursos necessários para os investimentos provocou uma poupança forçada: o aumento da procura por força de trabalho não correspondeu a uma melhora do salário real dos trabalhadores e somente alguns grupos de trabalhadores qualificados foram de fato beneficiados nesta fase.

Nunca é demais lembrar que, apesar de aspectos positivos, o Plano de Metas traz como consequências: capacidade produtiva maior do que a demanda, aumento dos

³⁹ Os “objetivos do Plano de Metas” eram: 1) *Acelerar o processo de acumulação de capitais*; 2) *Aumentar a produtividade dos investimentos já existentes*; e, 3) *Aplicar novos investimentos em atividades produtivas com tecnologia de “ponta”*. Tais objetivos só foram possíveis de realização porque o Estado assumiu o investimento em infraestrutura e insumos (capital estatal), investimento este que necessita de alto volume de capital inicial e longo prazo de maturação. Em contrapartida o capital estrangeiro chega ao Brasil sob a forma de “capital de risco”, resultante de um processo de multinacionalização do capital a nível internacional, fruto da concorrência oligopolista no capitalismo mundial (Plano Marshall). A este respeito ler LESSA (1981: 27-117)

desníveis regionais e a ampliação das disparidades sociais (favorece-se a mão de obra qualificada, o que resulta na expansão da população urbana causando alto índice de êxodo rural).

Na esteira deste processo, e em função da dinâmica geopolítica (“guerra fria” e projeto imperialista dos EUA sobre o continente), se consolidou o Golpe Militar de 1964, que aprofundam os problemas sem coseguir solucioná-los. (SPOSATI - 2012:16)

Tendo se tornado a mais dinâmica economia da América do Sul, o Brasil carrega, na construção de seu capitalismo, as marcas mais profundas e perversas da dependência. Num misto de autodeterminação e subserviência política e geopolítica, nos últimos sessenta anos as transformações econômicas são inquestionáveis, mas, apesar disso, os problemas oriundos de um modelo dependente constituem paradoxos de difícil percepção e solução. Isto significa que mesmo tendo se colocado entre as maiores economias do planeta, problemas como miséria, distribuição de rendas, tributação regressiva,⁴⁰ assistência social e mecanismos de viabilização da cidadania, ainda carecem de ações mais extensivas e efetivas. Fruto de uma oligarquia secular, nossa sociedade continua cindida através de verdadeiros fossos em que, de um lado encontra-se uma elite concentradora de riquezas, e de outro, homens e mulheres ansiando por mudanças reais de suas realidades sociais e econômicas.

Neste sentido é importante entender que historicamente o padrão de desenvolvimento capitalista latino americano reproduziu uma estrutura produtiva baseada nos padrões das sociedades centrais, ou seja, criou-se uma opção de dinamização do processo de acumulação de capital via produção de bens duráveis (estrutura típica do capitalismo monopolista do século XX). Este modelo conservador, iniciado na Era Vargas, definido no Brasil a partir do Plano de Metas (1956 - 1961) e potencializado com a implantação de um programa de desenvolvimento econômico concentrador (a partir do golpe civil-militar de 1964), nega as propostas das “Reformas de Base” contrapondo-se à “demagogia distributivista” e à “república sindicalista” no Brasil. Dentro desse quadro a atuação do Estado em políticas sociais é relegada a um plano inferior dada a concepção (equivocada) de que o

⁴⁰ Ao analisarmos o comportamento histórico das reformas tributárias brasileiras até o início deste século concluímos que: *No conjunto destas mudanças podemos concluir que a possibilidade de ampliar a progressividade da estrutura tributária não só não aconteceu como, ao contrário, ampliou-se a possibilidade de ampliação da regressividade. Não se estão respeitando os “princípios” da tributação (principalmente o do “benefício” e o da “capacidade de pagamento”). Isto é lamentável, pois a possibilidade de equidade (tributária e social) acaba por desaparecer, ou seja, já é hora dos agentes organizados da sociedade iniciarem campanhas educativas que provoquem novos movimentos em favor de uma verdadeira reforma tributária no País.* (SANTOS: 2004-137)

próprio crescimento econômico solucionaria as questões sociais, sendo que o que se verificou foi exatamente o oposto: percebe-se uma estratificação das camadas sociais com maior clareza a partir de uma concentração de renda diferenciada das camadas sociais⁴¹. Com este quadro, a partir da metade dos anos 50 (Plano de Metas - Indústria Pesada) e nos anos 60, reforça-se a estrutura monopolista da economia, momento em que se acelera o processo de concentração de rendas, assim como se consolida a estrutura socioeconômica.

Em primeiro de abril de 1964 ocorre uma ruptura político-institucional. Instala-se uma ditadura extremamente violenta em consonância com os projetos de império norte-americano. Apesar de se apresentar para a sociedade como uma “revolução redentora”, o que se viu nos 21 anos subsequentes, foi exatamente o aprofundamento de uma estrutura social excludente e amplificadora da injustiça social e da pobreza. Apesar de um modelo “nacional desenvolvimentista” gestado na “Era Vargas”, a ditadura militar no Brasil acaba por provocar uma tragédia econômica, política e social que ainda hoje reflete em toda dinâmica da sociedade brasileira.

No auge da ditadura civil-militar (década de 1970), ocorre um processo paradoxal em que, paralelamente à repressão política, ocorre a ampliação da renda (agregada) e do emprego, assim como vigora uma política de achatamento salarial e supressão do mercado interno de consumo. Estes mecanismos se fizeram acompanhar de uma expansão da urbanização e êxodo rural. Neste período o crescimento da economia, graças aos interesses geopolíticos dos EUA, alcança índices inimagináveis para o capitalismo mundial. Baseado na “teoria do bolo” (é preciso primeiro esperar o bolo crescer para depois dividir)⁴² do “superministro” Delfim Neto, a capacidade de acumulação do capital nacional – e sua consequente concentração – conduz a economia brasileira ao chamado Milagre Econômico. No período entre 1968-1973 a taxa de crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) chega a 11,2%, chegando aos estratosféricos 14% em 1973. (LAGO - 1990: 239). Neste

⁴¹ Conforme QUADROS (1991: 27): *importante salientar que se trata de uma nova classe média urbana e não proprietária, resultante de mudanças ocorridas no âmbito da antiga classe média urbana ou rural (retração relativa e reestruturação dos pequenos proprietários independentes, massificação e assalariamento entre os profissionais autônomos), com estabelecimento do processo da centralização da direção e a qualificação dos funcionários mais graduados, e com o parcelamento e simplificação das tarefas rotineiras. Desqualificou-se o conjunto dos empregados, por isso não se pode confundir esta com a "antiga pequena burguesia", ao mesmo tempo em que é possível vislumbrar os equívocos de um posicionamento individualista dentro da classe média. Também destaca que o curioso é que este modelo conservador não se restringiu ao "modus-operandi" do Estado, influenciando, de maneira decisiva, não só uma elite de dirigentes, senão também toda a classe média, na qual remediados também discriminam os menos favorecidos imputando aos miseráveis a qualificação da vagabundagem.*

⁴² A este respeito ver MALTA (2010) e IADEROZZA (2015).

ambiente de um “regime de exceção”, extremamente violento, se consolida e se acelera uma elitização da sociedade com o afastamento do Estado da solução das questões sociais. Mais, neste período mudanças profundas ocorreram no processo definidor dos mecanismos de solução das políticas de segurança e, por consequência, carcerária, como veremos neste trabalho.

Ao final da década de 1970 e a partir da crise capitalista internacional provocada pela “crise do petróleo”⁴³ ocorre o fim do “milagre brasileiro”. Altera-se o padrão de desenvolvimento econômico e tecnológico em nível mundial, o que vai reforçar o caráter metropolitano das populações e determinar os padrões de absorção e reprodução da força de trabalho em nossa economia. Os impactos de tais transformações refletirão sobre o conjunto da sociedade aprofundando as distorções entre as classes sociais, assim como passa a determinar as relações de emprego, a evolução do desemprego como regra geral e uma nova construção de conceitos sobre o papel do Estado no que se refere à sua ação social – destacadamente ao que se refere à sua ação no combate à pobreza e/ou penalização desta mesma.

Vale ressaltar que dentro da lógica de que o capitalismo tem uma influência preponderante e imediata sobre os processos de urbanização, um componente a ser destacado refere-se ao fato de que a expansão e a dinamização da criminalidade se amplia na medida em que aumenta o percentual de urbanização das sociedades; o Brasil, por exemplo, salta de um percentual de 44,67% em 1960, para 81,25% de população urbana em 2000,⁴⁴ apresentando uma aceleração vertiginosa da criminalidade, principalmente em função de um modelo de crescimento econômico em detrimento de outro que proporcionasse desenvolvimento econômico.⁴⁵

⁴³ Em 1973 a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), em reação aos “Anos dourados do Capitalismo” excludente e seletivo e à ajuda dos EUA à Israel na guerra “árabe-israelense, os países árabes que dominavam a entidade, decidem reagir cartelizando os preços de petróleo e cortando a produção em 50%. Este processo político causou uma explosão dos custos de produção capitalista em todo o mundo e provocou a disparada dos custos financeiros internacionais afetando diretamente países como o Brasil que, a partir deste episódio, não mais consegui reproduzir os resultados apresentados até então. (SANDRONI – 2001: 433). A este respeito ver também ABREU (1990 - CAP 12).

⁴⁴ IPEA (2010) http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf, acessado em 07/12/2013.

⁴⁵ Destaque-se que a partir da Escola Cepalina é possível distinguir os traços do desenvolvimento, sempre comparado aos elementos determinantes do subdesenvolvimento. Os trabalhos de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz (1974) reforçam a importância de se ter claro que o desenvolvimento sempre será resultante de um processo de crescimento econômico associado a uma dinâmica distributivista em que os resultados da geração de riquezas possam ser usufruído por toda a sociedade.

Ampliando o alcance dos limites temporais desta tese, com a implementação do neoliberalismo em toda a América Latina⁴⁶, principalmente a partir de 1990 no Brasil, o que se percebe é que, mesmo com as possibilidades humanizadoras e modernizantes permitidas pela Constituição de 1988, em um mundo com transformações e transições ideológicas e políticas, na prática, aprofunda-se a corrosão das relações sociais de maneira acelerada. Isso por que se alteram radicalmente os mecanismos práticos de acumulação capitalista. Criam-se processos de reestruturação produtiva regionalizada com base no aumento da “composição orgânica do capital”. (POCHMANN - 2004) Foi também a partir da década de 1990 – notadamente a partir de 1994 – cumprindo uma tendência histórica do capitalismo, que o centro dinâmico das economias como um todo se transfere para a acumulação intensiva no setor financeiro, cuja consequência provoca maiores desequilíbrios, dinâmica de crescimento e desenvolvimento econômico medíocres e instabilidades em toda a periferia (CHESNAIS, 1986). Ao mesmo tempo em que este processo se desenvolve, passa a ocorrer uma mudança significativa no comportamento do Estado brasileiro no que se refere às políticas de segurança pública, marcadamente no que tange ao encarceramento como método padrão de combate ao crescimento da violência – principalmente em São Paulo. Como veremos a frente, a população carcerária em São Paulo, a partir da década de 1990, passa a crescer num ritmo extremamente alto e superior ao crescimento do desemprego.⁴⁷

I.4.6 – O “capitalismo periférico brasileiro”- oscilações entre ditaduras e democracia

A rápida expansão capitalista ocorrida no Brasil durante o século XX vai provocar transformações profundas em todos os sentidos. Seja em um momento de expansão industrial da “Era Vargas” (antes e após o advento do “Estado Novo” – 1937/1945), durante a execução do “Plano de Metas” (1956/1961) que aqui instaura o “modo de produção capitalista” com todas suas incoerências e contradições, seja em um momento de transição e ruptura desta

⁴⁶ A este respeito (Consenso de Washington) ver BATISTA, Paulo Nogueira, 1994.

⁴⁷ Segundo dados da Secretaria da Administração Carcerária de S.P., a população carcerária total no estado salta de 55.021 em dez./1994 (aprox. 0,36% da PEA) para 123.932 indivíduos em dez./2003 (aprox. 0,61% da PEA) (crescimento aprox. de 71%), enquanto a taxa de desemprego com base na PEA (POCHMANN, 2007: 316) sobe de 8,5% em 1992 para 12,4% em 2003 (crescimento aprox. 46%). Dados de dezembro/2012, segundo o Min. Da Justiça, apontam para uma população carcerária de São Paulo de 195.695 pessoas Fonte: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{C37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C}%3B&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>

sequência, o que se percebe é a definição de uma dinâmica de consolidação de um tipo específico ideológico que aos poucos foi se sedimentando.⁴⁸

Devemos destacar também, que nos diferentes momentos de consolidação do capitalismo brasileiro, a existência de governos autoritários deve ser diferenciada em função de suas perspectivas históricas, construções ideológicas e resultados (políticos, econômicos e sociais) efetivos. Neste sentido é preciso diferenciar o período Vargas do processo definido a partir abril de 1964.

Sem nos aprofundarmos no debate sobre a essência e definições dos “regimes autoritários”,⁴⁹ torna-se interessante perceber que na Era Vargas (incluindo o período JK), apesar do período autoritário do Estado Novo, partiu-se de um processo incorporador de uma ideologia nacionalista e industrializante para, em 1964, entrar-se em um modelo de “autoritarismo burocrático-militar”, caracterizado pela exclusão de grupos sociais e intelectuais da vida política em consonância com interesses internacionais geopolíticos. Como esclarece Juan Linz (1980: 162):

O Brasil e a Argentina se encaminharam na metade de 60 para uma exclusão do já ativo setor popular urbano (a classe operária e setores da baixa classe média) da arena política nacional pela recusa de ir ao encontro das demandas políticas feitas pelos líderes desse setor e negar a seus líderes o acesso às posições de poder político de onde podiam ter influência direta nas decisões nacionais. (...)

(...) Esses países se encaminharam de um sistema político incorporador que de propósito tentou ativar o setor popular e lhe permitiu alguma participação na política nacional numa época de populismo e industrialização horizontal, para a exclusão. (...)

Não se trata, portanto, de simples nuances teóricas, mas estruturas e processos que na prática produziram resultados e consequências diferentes. O que destaca o modelo varguista é o fato de que se teve que optar entre a definição de um projeto nacional que fez emergir uma “*indústria doméstica e uma classe operária urbana*” ao mesmo tempo em que seria fundamental enfrentar “*as velhas oligarquias e as firmas estrangeiras altamente visíveis que mediadoras do mercado doméstico-internacional e das políticas tradicionais de livre comércio*”, visando uma coalizão que favorecesse a indústria e o mercado doméstico. (LINZ-1980: 162)

⁴⁸ Com respeito ao “fenômeno” do desenvolvimento e crescimento econômico brasileiro, obras como MELO (1981), LESSA (1982), CANO (1999) são fundamentais para que se tenha a real noção das transformações capitalistas ocorridas.

⁴⁹ A este respeito ver LINZ, Et all (1980: 119-148), COLLIER, HIRSCHMAN, KAUFMAN e O'DONNELL (1982).

Mesmo propondo a estruturação capitalista no Brasil a partir de um modelo “nacional desenvolvimentista” de clara fundamentação positivista, Vargas se transforma em um problema aos projetos continentais definidos desde o “New Deal” (1933). Buscar a autonomia e consolidação de um projeto de emancipação e penetração internacional não se coadunava com os anseios do capitalismo internacional desenvolvido, principalmente a partir da implementação da “Guerra Fria”, que determina a influência geopolítica dos EUA sobre o continente latino-americano.

Quando analisamos os elementos do regime “burocrático-autoritário” definido a partir do Golpe Civil Militar de 1964, constata-se que os tecnocratas responsáveis pela execução do projeto em vigência produzem resultados danosos sobre a dinâmica social e política, fato este que nos assombra até os dias atuais, além de ampliarem os conflitos de classe, potencializando concepções distorcidas das reais necessidades nacionais. Como assevera LINZ (1980: 167):

Nos regimes burocrático-autoritários, os responsáveis pelas funções tecnocratas tendem a enfatizar aqueles aspectos que sua socialização melhor lhes ensinou a medir e a tratar. Pode-se confundir a realidade com informações firmes, indicando representação como crescimento no produto nacional bruto, inflação diminuída, menos greves, negligenciando em decifrar a informação vinda pelos canais de expressão mais eficazes da preferência popular e o fato que tais empreendimentos tenham sido feitos à custa da repressão, redistribuição de renda, eliminação do empreendimento nacional, liquidação das instituições políticas, pobreza aumentada por setores populares rural e urbano, e a alienação de intelectuais e estudantes. **No entanto, se os indicadores para os quais essas elites são sensíveis demonstram resultados satisfatório, a ordem política será facilmente racionalizada, o mérito por sua capacidade para resolver problemas reforçado, e a coalizão consolidada. (...) (grifo nosso)**

A partir destes enfoques, se torna relevante definir autoritarismo, ao mesmo tempo em que isto se torna simples, na medida em que seja possível apresentá-lo a partir de sua morfologia concreta. Ou seja, a partir de uma definição adjetiva e outra substantiva, é possível apresentar suas características e seus elementos determinantes. Como nosso objetivo é discutir a forma e as consequências dos modelos de Políticas de Segurança Pública e Política Carcerária no Brasil, reforçaremos a análise amplificada (substantiva).

Adjetivamente podemos considerar que “autoritário” é o indivíduo que, de certa maneira, incorpora e se comporta utilizando os mecanismos construídos historicamente por uma sociedade de viés autoritário. Neste sentido incorporam-se elementos psicológicos e

psicanalíticos⁵⁰ do problema, uma vez tratar-se de um comportamento social dentro de um determinado grupo. Acrescente-se a este processo o que se nomeou de “autoritarismo cognitivo”,⁵¹ destacando que estes comportamentos não são excludentes, ou seja, na maioria das vezes eles se apresentam conjuntamente.

Substantivamente deve-se ressaltar as aproximações conceituais entre autoritarismo e totalitarismo, sendo que o elemento central dessas análises se refere sempre a uma postura de negação/confrontação à democracia (em essência ou mesmo dentro de um padrão de democracia liberal), modificando-se apenas a estruturação destes processos (regimes) políticos.⁵²

Ao analisarmos o caso brasileiro podemos perceber, ainda sob a influência teórica de Juan Linz (1980), a existência de um modelo autoritário simbiótico em que se mesclam um regime autoritário *burocrático-militar* e outro *estatal-orgânico*. Na prática isto significa que, por tratar-se de uma ditadura civil-militar perde-se e/ou confunde-se os efeitos e os beneficiados deste processo. De modo geral o que ocorre é uma dinâmica em que persiste uma ideologia difusa (nem sempre endógena); baixa participação política, às vezes com pluralismo político, mas sem partido de massas (ARENA e PMDB); com processos eleitorais parciais e com pouca liberdade (restrito a cargos e instâncias inferiores); “ordenamento hierárquico de uma pluralidade não competitiva de grupos que representam diversos interesses e categorias econômicas e sociais”; e, “mobilização controlada da população em formas ‘orgânicas’.”⁵³ (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO - 2009: 102)

⁵⁰ Conforme BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (2009: 98), segundo Adorno, o comportamento autoritário pode se originar a partir de relações familiares (hierárquica e opressiva) que gera submissão de um lado e “poderosos impulsos hostis e agressivos, de outro. “E a extraordinária energia dos impulsos contidos, enquanto obediência à autoridade, é, em sua maior, dirigida para agressão contra os débeis e inferiores.”

⁵¹ Autoritarismo cognitivo significa que “(...) os traços da personalidade autoritária baseiam-se simplesmente em certas concepções da realidade existente em uma determinada cultura ou subcultura. Essas concepções são apreendidas pelo indivíduo através do processo de socialização e correspondem de forma mais ou menos realística às efetivas condições de vida de seu ambiente social.” BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (2009: 9)

⁵² Como esclarece Dircêo Torrecillas Ramos (1988: 16) ao apresentar as definições de Juan Linz, compara os três regimes: “Distingue Linz três regimes: (...) (...) Chama ele um regime de democrático, ‘quando permite a livre formulação das preferências políticas, por meio das liberdades básicas de associação, informação e comunicação, com o objetivo de livre competição entre líderes para, em intervalos regulares, disputarem o direito de governar, por meios não violentos. De totalitário, o que se caracteriza por uma ideologia oficial, um partido único, de massa, que controla toda a mobilização política e o poder concentrado em favor de um pequeno grupo que não pode ser afastado do poder por meios institucionalizados e pacíficos. De autoritário, enfim, quando apresenta um limitado pluralismo político, sem uma ideologia elaborada, sem extensa ou intensa mobilização política, no qual o líder, ou o grupo governante, exerce o poder dentro dos limites mal definidos, embora previsíveis.”

⁵³ Não subestimamos, aqui, as “heranças” e impactos da Era Vargas, ao contrário, como veremos no decorrer do trabalho, será possível perceber que as origens das distorções e irregularidades perpetradas em nossa sociedade devem em muito à este período da história, guardadas as diferenciações essenciais.

Este quadro nos coloca em uma sociedade em que, a partir de uma ruptura político-ideológica – e sob os efeitos da geopolítica norte-americana –, aprofundam-se os conflitos de classes (elites X subalternizados), confundem-se as posições de (co)mando, difundem-se objetivos e metas como se fossem ansiedades de toda a sociedade, ao mesmo tempo em que se eliminam as possibilidades de uma racionalização e resistência ao processo em andamento. Isto impacta diretamente as políticas sociais, os direitos sociais e a consolidação da cidadania em todo seu espectro.

O que está em jogo, portanto, é a ideia de como se viabiliza a efetivação da justiça nesses cenários. Ou seja, o que se coloca é como as instituições e a sociedade irão se relacionar nessas circunstâncias para que os resultados das ações e opções dos governos estejam comprometidos a uma vinculação com o conceito de “Justiça-valor”.⁵⁴ Neste sentido, entender o enfoque e as ações do governo brasileiro neste período carece de uma percepção histórico-ideológica específica, uma vez que os processos e as políticas praticadas se notabilizaram por suas consequências posteriores, como buscaremos explicar neste trabalho. Da mesma forma é sempre prudente lembrarmos que o pano de fundo destas complexas contradições e seus respectivos resultados é a definição do capitalismo como modelo social, econômico e político e, portanto, as “razões da desordem” deixam de ser elementos do acaso. Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos (1994: 13):

Similaridades, diferenças, simbologias, natureza, violência, cooperação – serão talvez dilemas, alternativas, negações recíprocas; serão complementos, requisitos de mediação, contrapontos compensatórios. (...) (...) toda ordem social é simbolicamente instituída face às resistências de qualquer societário que acaso exista, o qual se dispõe como a *natureza* na qual e contra a qual a ordem se instaura (...) (...) a relação problemática entre ética e política se põe semelhantemente para países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos quanto à interações relativas à produção material de riqueza e à distribuição dos bens e valores disponíveis. (...) (...) É esta ordem que se vai impondo com violência sobre o resto do país, tornando-o exposto aos problemas da compatibilização entre poder, política, ética e civismo.

Mais adiante retomaremos a análise sobre os impactos causados no que se refere aos crimes comuns e dinâmica do Direito Penal brasileiro.

⁵⁴ Incorporamos aqui a explanação de Felipe Augusto de Miranda Rosa (1985: 14): “A Justiça é um valor. Ela representa um modo de dispor a vida humana de relação, em que os protagonistas sejam tratados, tanto quanto possível, com igualdade, segundo suas necessidades e seus merecimentos. Esse conceito abrange tanto a Justiça distributiva, quanto a cumulativa. Nesse sentido, ser justo é um comportamento apreciado, bom, elogiado. E o resultado dele é uma situação ‘justa’, porque atende àqueles requisitos acima aludidos, aliás admiravelmente expostos por Aristóteles, quando o filósofo enuncia: *A injustiça aparece quando os iguais são tratados desigualmente, e quando os desiguais são tratados igualmente.*”

1.4.6.1 - O Golpe Civil-Militar de 1964

Dentro de uma estratégia ampla, já a partir de 1949, com a criação da Escola Superior de Guerra e a sua definição dentro dos conceitos da National War College norte-americana, as Forças Armadas brasileiras passam a se orientar por uma ideologia fundada na Doutrina de Segurança Nacional. Trata-se, fundamentalmente de uma adaptação e enfrentamento à dinâmica que se desenvolvia desde a Revolução de 1930. Neste período o que se buscava era a consolidação de uma identidade autônoma internacional, fortalecendo e resguardando o Estado Nacional Soberano, ou seja, os problemas a serem enfrentados se materializavam nos “inimigos externos”. Já na lógica da Segurança Nacional instala-se a “ideia de garantia de uma segurança absoluta no enfrentamento de uma guerra permanente e generalizada” em que se passa a combater, fundamentalmente, um “inimigo interno”. Este passo se torna determinante para a instalação de um “sistema penal de exceção”. (MARTIN-CHENUT – 2009: 233)

Destaque-se também o ativo papel desempenhado no período pré-golpe por institutos de formação como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD - 1959) e o Instituto de Pesquisas Sociais (IPES - 1961). Financiados pela ação geopolítica norte-americana, estes institutos foram responsáveis pela definição da lógica e práticas pós-liberal acima apontada. Além de reordenarem a lógica de uma ação liberal, influenciaram definitivamente na formação do pensamento mediano brasileiro que culminou na manutenção das políticas sociais (antirreformismo) – dando uma falsa aparência de legitimidade –, assim como numa violenta ditadura de vinte e um anos no Brasil.⁵⁵

Importante esclarecer que o Golpe de 1964 possui características e detalhes específicos que demonstram diferenças e ações inovadoras naquele momento, fato este que permite eliminarem-se certas confusões históricas e analíticas sobre os reais papéis dos agentes envolvidos. Primeiro é preciso deixar claro que, apesar da natural ação dos políticos no processo, a participação de empresários foi um dos elementos diferenciais, ou seja, imaginar um comportamento de isenção e “tradicional falta de interesse político” por parte destes, não corresponde à realidade. O que ocorreu foi uma ação direta e extremamente ativa do empresariado nacional na dinâmica da execução (antes e durante) do Golpe. As consequências disto foram extremamente graves, uma vez que se dificultou por muitos anos a

⁵⁵ A este respeito ver: DREIFUSS (1981: 101-107; 162-209; 361-397) e MENDES (2005: 33-78).

possibilidade de identificação dos reais interesses e anseios envolvidos em toda trama, ao mesmo tempo em que se consolida o recrudescimento dos conflitos políticos e sociais no Brasil. Daí a convicção de que o episódio de 1º de abril de 1964 equivale a um processo *civil-militar* em que os interesses do capitalismo internacional acabam por consolidar a estratégica geopolítica em vigência. Ao analisar os equívocos analíticos deste período, Renè Armand Dreifuss (1981: 482) esclarece:

(...) Tais análises interpretam a intervenção militar de abril de 1964 como uma resposta ao impasse criado pela crise estrutural e pela decadência política, uma intervenção que foi estimulada pela adoção da doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento da ESG, pelas Forças Armadas e pelo seu desgosto com a política populista. Nesta modalidade de análise foi negligenciado o papel dos empresários e técnico-empresários na liderança política dos acontecimentos, na definição de diretrizes políticas e táticas, empregadas para enfrentar a crise de insubordinação das classes dominadas contra o regime imposto e o desejo de controlar o Estado por parte dos industriais e banqueiros do bloco de poder multinacional associado.

Sob o ponto de vista das consequências e resultados, analogamente, podemos afirmar que o caso brasileiro incorpora o que se pode chamar de **capitalismo autoritário**.⁵⁶ A consolidação desta estrutura se dá a partir da transição dos regimes de servidão – principalmente na Europa Ocidental – para aplicação das estruturas de exploração capitalista do trabalho. O importante a ressaltar neste conceito é que podemos considerá-lo atemporal, principalmente quando nos deparamos com a dinamização da luta de classes e sua conseqüente subordinação do trabalho em países da periferia. Isto significa que o capitalismo autoritário se mantém na essência toda vez em que esta condição se impõe, ou seja, mecanismos e objetivos capitalistas submetem a dinâmica social, do que resulta sempre a deterioração das relações de trabalho, assim como dificuldades de resistência social dos mais fracos. Mais uma vez, nestes casos, a ação do Estado será determinante para sanar ou aprofundar o problema, aspecto este que reforça a idéia da preponderância do Político sobre o Econômico, sem que isso signifique a anulação do poder do segundo, dentro de uma lógica capitalista. Como enfatiza Otávio Guilherme Velho (2009: 36):

⁵⁶ Tomamos como base as explicações de Otávio Guilherme Velho (2009: 35): O capitalismo autoritário – ou, mais rigorosamente, o capitalismo com dominância autoritária – é o herdeiro direto de sistemas de repressão da força de trabalho sem nenhum corte revolucionário interveniente. Todavia, é acima de tudo *capitalismo*, não se alterando no que têm de mais geral as características e leis do movimento do capital. Assim, enquanto modo de produção no sentido restrito, é da mesma natureza que o capitalismo burguês clássico. A diferença diz respeito a outro nível, o da política, e particularmente às formas de dominação e de articulação entre a política e a economia. Rigorosamente, não cabe distinções a não ser aí.

(...) no que se refere à articulação entre o político e o econômico, o capitalismo autoritário caracteriza-se em comparação com o capitalismo burguês por uma dominação particularmente intensa da instância política.

Isso não significa dizer que a determinação do político pelo econômico desaparece no capitalismo autoritário. Essa determinação diz respeito sobretudo ao desenvolvimento das forças produtivas na esfera internacional que age sobre o político no interior da formação nacional. No âmbito da formação nacional o político mantém um alto grau de autonomia em relação ao econômico e uma grande capacidade de agir sobre ele.

É com estas características que o capitalismo aqui se consolida como um modelo concentrador e passa a ocorrer a potencialização das divergências entre as diferentes classes sociais, criando-se todas as condições para o desvirtuamento dos mais simples princípios jurídicos e políticos, principalmente a partir do Golpe Civil-Militar de 1964. Isto significou então que “inimigo interno” poderia ser qualquer um e não apenas os opositores políticos. Este quadro nos remete a um cenário em que o “caldo” ideológico-político se torna, ao mesmo tempo, difuso e confuso. Importante lembrar que após o Golpe a dinamização da “superestrutura” e da história se dará a partir da “Sociedade Política” e não mais na “Sociedade Civil”. (COVRE - 1983: 273-274) O fato de ser esta um celeiro conservador e reacionário capaz de se tornar um “repositório do autoritarismo”, de certa forma, explica os tipos de reações das diferentes classes sociais às mudanças de projetos implementados a partir de 1964, principalmente no que se refere ao tratamento dado à pobreza e à delinquência.

Na prática o que ocorreu foi a definição de um projeto “neoliberalista ou pós-liberal” – “ideologia transfigurada para a etapa do capital monopolista”, sem que isso represente uma “nova” ideologia. Como explica Maria de Lourdes M. Covre (1983: 292-293):

(...) É a reformulação do racionalismo presente na ideologia liberal, já composto com o individualismo, em que cada homem carrega em si uma parcela da racionalidade universal. Essa ligação razão-indivíduo permite a concepção dos *direitos políticos*, além dos direitos civis, como forma de “construir” a ordem burguesa. O racionalismo no “novo” *ethos* unificador se despe desta ligação, pretendendo pairar *acima e apesar* dos homens, como uma força *ex-machina*.

Desta forma, o resultado deste processo foi a criação de uma tecnocracia responsável pela definição das ações e estratégias políticas. Daí a ênfase dada ao “saber” tecnicista que, apesar de se apresentar como ideologicamente isento nada mais é do que a materialização de uma “ciência pós-liberal”. Estas concepções serão determinantes para os resultados que buscamos analisar, pois, como destaca COVRE (1983: 296):

(...) A “razão técnica” serve a isto como um deus *ex-machina*. (...) (...) Destaque-se, nesta visão de mundo, a idéia de que a História deve ser

dirigida com base neste “saber” técnico, isento, expresso na formulação do *planejamento*, enquanto confluência de técnicas organizatórias, que visa “racionalizar” o processo histórico. Por trás dos traços que vimos destacando da ideologia pós-liberal está a formulação em que a História (inclusive a economia) precisa ser dirigida, e de seus três elementos: a *intervenção estatal* na economia, o fortalecimento dos técnicos (*como agentes macrocoordenadores*) e o reconhecimento dos chamados *direitos sociais*.

Mais adiante COVRE (1983: 300) esclarece:

(...) Eis o esboço da “Organização”. Constitui-se em mais um traço da ideologia burguesa contemporânea, a que Poulantzas denomina “*burocratismo*” ou processo de burocratização. **A burocracia, assim concebida, encobre as relações de classe, enfatizando, isto sim, as relações de autoridade. Assim como não se explicitam os objetivos, os fins de quem a racionalidade serve, também não se pode explicitar a quem serve a burocracia.** (grifo nosso)

Vale ressaltar que a partir do Golpe Civil-Militar de 1964, chega-se ao ápice da excepcionalidade e especificidade desse *modus operandi*, gerando todo tipo de arbitrariedades e crimes perpetrados pelo Estado, uma vez que se criam “técnicas” jurídicas e políticas que desconfiguram o sistema jurídico, dando-lhe um outro caráter. Como elucida Paulo Bajer (2202: 37):

(...) houve leis liberais nesse período, bem como decisões judiciais também liberais relacionadas apenas com crimes comuns, e não com crimes políticos. Essas leis conviveram com o Ato Institucional nº 5, que estabeleceu, em 1968: “Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e economia popular”.

I.5 - CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS SOCIAIS, ASSISTENCIAIS E ASSISTENCIALISMO

De início, para que possamos contextualizar a lógica e a necessidade de políticas sociais, principalmente na modernidade, é preciso perceber que, antropológica e historicamente, uma sociedade se constrói a partir de vários elementos que vão desde fundamentos naturais⁵⁷ até uma crescente organização social que resultou nos modelos sociais

⁵⁷ Como explica DALARI (2005: 15) “Para MONTESQUIEU existem também leis naturais que levam o homem a escolher a vida em sociedade. Essas leis são as seguintes: a) o desejo de paz; b) o sentimento das necessidades, experimentado principalmente na procura de alimentos; c) a atração natural entre os sexos opostos, pelo encanto que inspiram ao outro e pela necessidade recíproca; d) o desejo de viver em sociedade, resultante da consciência que os homens têm de sua condição e de seu estado. (...)”

que hoje conhecemos. Isso significa que a vida em sociedade é resultado de uma decisão dos homens de construir uma organização que viabilize a convivência humana. Disso resulta que para a definição de uma sociedade três características se fazem necessárias: a) uma finalidade ou valor social (o bem comum); b) manifestações de conjunto ordenadas (ordenamentos resultantes de processos históricos e culturais que possam adequar os diferentes interesses individuais); e, c) o poder social.⁵⁸ (DALARI - 2005: 20-21) Este processo de evolução histórica veio a construir a estrutura que, a partir do séc. XVI passou-se a chamar de Estado (do latim *status* = estar firme). (DALARI - 2005: 51)

Como apresentado anteriormente, optou-se por construir uma abordagem que nos leve a uma percepção estrutural dos problemas sociais e sua dinâmica. Neste sentido embasaremos esta análise a partir de uma perspectiva histórica do problema. Antes porém, por se tratar de uma questão metodológica central neste trabalho, e por analisarmos o ambiente sociológico a partir do capitalismo, se torna fundamental esclarecermos o papel e a conceituação que utilizamos aqui sobre ideologia. De forma geral adotamos a ideia de que mudanças e transformações sociais, econômicas e políticas estarão sempre permeadas pelo papel que as ideologias possuem na construção de um “senso comum”, e por que não dizer, na construção de mecanismos “científicos” de análise. Como nos demonstra Louis Althusser (1978: 91-96) a ideologia nada mais é do que uma inversão/falseamento da realidade; é um processo inconsciente que alcança a todos, indistintamente e possui instrumentos e instituições específicas para a sua construção: trata-se da “ideologia da classe dominante”; uma estrutura conceitual e prática/materializada, na medida em que se reconhecem os “aparelhos ideológicos do Estado”.⁵⁹ Não se trata de utilizar a ideologia apenas para enganar ou alienar as massas, pois as classes dominantes também acreditam em seus preceitos e fundamentos “éticos e morais”; acreditam na essência do Estado Liberal: “*Igualdade, Liberdade e Fraternidade*”. Reconhecer, portanto, mudanças na essência das relações sociais pode se tornar impossível, até para aqueles que se locupletam destas mudanças. Em função do

⁵⁸ Como explica DALLARI (2005: 44): “(...) diz BURDEAU que o poder não é uma força providencial surgida no meio do grupo, mas é uma encarnação do próprio grupo, pois resume suas aspirações. A coletividade deve reconhecer seus liames com o poder, manifestando seu consentimento. É indispensável, para que se reconheça e se mantenha a legitimidade, que haja convergências das aspirações do grupo e dos objetivos do poder. Em conclusão: *poder legítimo é o poder consentido*. Governante que utiliza a força a serviço do poder, deve estar sempre atento a essa necessidade de permanente consentimento, pois se assim não for o governo se torna totalitário, substituindo a vontade dos governados pela dos próprios governantes.”

⁵⁹ Ainda a este respeito ler ALTHUSSER, “Sobre a Reprodução” (1999), para que se perceba o papel dos “Aparelhos Ideológicos do Estado” como instrumentos de aplicação e dinamização das ideologias dominantes; são eles: a) AIE religioso, b) AIE escolar, c) AIE familiar, d) AIE jurídico, e) AIE político, f) AIE sindical, g) AIE da informação, e h) AIE cultural.

objeto deste trabalho, importante destacar dentre os “aparelhos ideológicos”, o papel do “Direito burguês”⁶⁰ como instrumento determinante das concepções de justiça e das leis.

Destaque-se que a partir da Revolução Industrial e seus reflexos sobre a reestruturação das classes sociais, a questão da pobreza passa a ser um fenômeno mundial, o qual mereceu uma reflexão mais profunda através dos tempos (HOBSBAWM: 1986). Neste sentido o problema se coloca, tanto aos países desenvolvidos como, principalmente, aos países periféricos.

Definir política social, portanto, só se torna possível na medida em que se reconhece na desigualdade social um processo histórico, dinâmico (não estático), cujo resultado e perenidade serão dependentes de ações e de agentes específicos. Isto significa que não se pode construir esta análise sem levar em consideração os aspectos histórico-estruturais do capitalismo na periferia do mundo.⁶¹ Neste ambiente – como em qualquer outro – os resultados e ações das políticas sociais estarão diretamente ligados à ação dos que dela necessitam: os pobres e excluídos. A desigualdade social então, só será combatida na medida em que haja uma percepção de que os conflitos que se confrontam possuem origens históricas e a superação dos problemas não acontecerá de forma natural; os que sofrem os efeitos das desigualdades sociais devem ser agentes – através dos meios possíveis – de sua transformação; isto pressupõe consolidação da cidadania. Este talvez seja o caráter mais sutil de uma política social, uma vez que as desigualdades estruturais históricas dependerão do tipo de governo em exercício e a possível reação (organização social) em ação.

Como a ação do Estado se torna central nestes processos, vale ressaltar que no que diz respeito à América Latina é possível perceber a existência dos efeitos de um Estado de Bem-Estar Social (*welfare State*), sem que este tenha se materializado realmente. Trata-se, portanto, da existência de um processo em que o Estado assume um papel criador/garantidor de um “sistema nacional de proteção social”. Daí a necessidade de não se confundir a existência de políticas sociais (“Estado Social”) com a existência de Estado de Bem-Estar

⁶⁰ A este respeito ver NAVES (2009)

⁶¹ Importante destacar que o que se discute, a priori, é a existência de três enfoques conceituais: a) de fundamentação marxista em que a desigualdade social é inerente ao capitalismo e seu “modo de produção” (social, econômico e político); b) a desigualdade social como uma estrutura comum a qualquer momento histórico em que sua percepção e aceitação dependerá da estrutura de poder em andamento, uma vez que “a historicidade não é algo conjuntural, mas da essência da realidade social. A história é dinâmica porque é desigual” – independe de sistema em vigência; e, c) uma visão conservadora, que aprofunda a lógica da primeira postura, com caráter subjetivo, em que “(...) A história é determinada, repetitiva, nos moldes dos fenômenos naturais. (...)” (DEMO - 2007: 15-16)

Social (característica de países desenvolvidos europeus). Como explica Solange Maira Teixeira (2012: 31):

(...) as políticas sociais – decorrentes de sistemas nacionais públicos, ou quando o Estado assume a tarefa de desencadear um sistema nacional de proteção social – constituem a substância do Estado de Bem-Estar, que, enquanto conjunto de medidas e instituições, tem por objeto o bem-estar e os serviços sociais, ou seja, a proteção social. E que é inegável sua existência na América Latina, embora, com conteúdos e efeitos sociais diversos entre os países, interpretados por muitos analistas por sua insuficiência, mas não pela total ausência.

Isso não significa utilizar o termo política social como equivalente a Estado de Bem-Estar Social. (...)

No que diz respeito aos programas de proteção social na América Latina em geral e no Brasil em particular, Lena Lavinas, *et al* (2004: 2) nos mostra que:

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num *welfare*, embora tenha se inspirado no modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social. O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual **as pessoas pobres sempre foram, de facto, excluídas em razão dos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. (grifo nosso)**

Este Estado Social será responsável pela manutenção de uma estrutura de proteção social (“mais ou menos inclusivo, universalista ou seletivista”) que possam atacar os problemas causadores da desigualdade e da “estratificação” acentuada e desigual. Para isso é necessário retomar a ideia de que os problemas da periferia não se resumem em um único ponto, mas em vários, principalmente a partir da definição de um processo periférico/dependente em que as contradições são estruturais e as ações devem encampar, conjuntamente, políticas sociais e econômicas (orçamentária/ financeira), envolvendo e impactando os agentes (empresas, Estado e famílias) de formas diferenciadas. Vale ressaltar as preocupações de TEIXEIRA (2012: 32):

O bem-estar, compreendido como a capacidade para lidar com os riscos sociais (velhice, desemprego, morte, doença, entre outros), envolve os recursos do mercado, do Estado e da família, e o conceito de regime de bem-estar remete à combinação das práticas de destinação de recursos existentes em certo momento, em uma determinada sociedade, entre essas três instâncias, e a combinação e a prevalência de uma sobre as outras vão dar conformação às diferenças entre os regimes, cuja causalidade são as particularidades políticas, econômicas, sociais, culturais da realidade de cada país, das relações Estado/sociedade civil e entre as classes.

Outro aspecto relevante se refere ao fato de que esta dinâmica conflituosa acontece sempre na Sociedade Civil,⁶² ou seja, trata-se de um ambiente em que os conflitos se resolvem a partir da demarcação dos espaços definidores do poder (de sujeição e/ou de submissão) ao mesmo tempo em que, é neste mesmo espaço em que é possível acontecer as transformações necessárias e/ou possíveis, já que a política será o elemento determinante dos resultados.

Há de se ressaltar que as mudanças na dinâmica capitalista a partir de sua crise na década de 1970, impactaram negativamente a manutenção de políticas que produzissem um bem-estar social em essência. Crise capitalista (recessão, estagflação, desemprego etc.) é sinônimo de ampliação da exclusão em qualquer região do planeta. A partir deste momento, reforça-se, portanto, uma tendência histórica com um caráter político-ideológico de combate a uma ação estatal direta no combate aos problemas sociais. Como demonstra TEIXEIRA (2012: 28):

Como destacam Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000), a bem-sucedida dialética entre crescimento econômico e desenvolvimento de políticas sociais chegou ao fim com a crise do capitalismo, cuja emergência se deu com o choque petrolífero de 1973 e com ele a estagflação, baixo crescimento, aumento das despesas sociais e crises fiscais. Expressões fenomênicas da crise cíclica do capitalismo.

As saídas da crise com a reestruturação produtiva e a globalização da economia, no plano econômico, e do neoliberalismo, no plano político-ideológico, gerou o que Navarro (2002) denomina teses de caráter ideológico, de que a globalização econômica e a necessidade de competir internacionalmente que esta determina, requer que todos os países tenham de seguir as mesmas políticas públicas. Essas políticas incluem a diminuição do gasto público e social, a desregulamentação dos mercados de trabalho e a limitação dos direitos de cidadania, diminuindo as demandas do Estado.

Em que pese esse caráter ideológico, não resta dúvida de que a crise econômica mundial, do final dos anos 70 e início dos anos 80, marca o ponto de partida da ascensão da Nova Direita como força político-ideológica, e sua investida contra o Estado de Bem-Estar Social criticado pelo excesso de intervencionismo como antieconômico e anti-produtivo, gerador de crises.

⁶² Sem maiores debates e sem o intuito de maiores polêmicas, utilizamos aqui o conceito formulado por Gramsci em que a “sociedade civil não é apenas uma esfera de necessidades individuais, mas de organizações, e tem o potencial de auto-regulação racional e de liberdade. Gramsci insiste na organização complexa da sociedade civil como o ‘conjunto de organismos comumente chamados de privados’, onde a HEGEMONIA e o ‘consentimento espontâneo’ são organizados (Gramsci, 1971c: 12-13).” BOTTOMORE (1988: 352). Também corrobora e amplia esta concepção dos apontamentos de BOBBIO (2010: 1210): “(...) Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impedem à conquista do poder político.”

Neste sentido, o Brasil, como veremos adiante, configura-se em um laboratório único em que esta dinâmica histórica e seus conflitos se tornam complexos e de difícil exploração, apesar de seus efeitos terem se materializado de forma nítida. Buscaremos, portanto, demonstrar os aspectos conceituais formuladores de uma cidadania, via construção de direitos sociais, processo em que as políticas sociais são instrumentos viabilizadores – ou não – de transformações estruturais: cidadania X não-cidadania. Desta conjunção de fatores e elementos poderemos nos aprofundar no debate sobre as formas e modos como se consolidaram historicamente as políticas de segurança pública, principalmente no que refere ao tratamento dado às políticas carcerárias a partir do Golpe Civil-Militar de 1964.

I.5.1 – Cidadania

No processo de definição de cidadania é necessário um comportamento cauteloso, visto tratar-se de uma condição que varia de forma profunda na história da humanidade. Em um primeiro momento, tomando como exemplo a cidade-estado⁶³ de Atenas, na Grécia antiga, a cidadania seria restrita ao eupátrida (“cidadão” proprietário de terras e de escravos) que participa da vida política da “*pólis*”. Neste caso é preciso lembrar que os escravos e estrangeiros (metecos), assim como mulheres e crianças, não eram considerados cidadãos. Ser cidadão nesta sociedade era ter o poder de participar da vida política e, por consequência, da definição da vida econômica. O que se percebe é que esta condição restrita, no decorrer da construção das sociedades, vai se transformar de acordo com a dinâmica histórica, sempre em função dos novos arranjos e reordenamentos resultantes de reações sociais (revolucionárias ou não). Por isso que a ideia de cidadania grega se consolidou apenas como um símbolo. (FALEIROS - 2010: 276)

⁶³ A este respeito GUARINELLO (2013: 29-38) descreve a complexidade de uma definição conceitual sobre cidades-estado e agentes incorporados à uma lógica de cidadania. Não se trata, como se pressupõe, de uma estrutura simétrica quando se compara as diversas cidades-estado constituintes deste período histórico. Neste sentido o exemplo mais didático desta época é o de Atenas.

O conceito de cidadania passa a ter outro fundamento, a partir da Revolução Francesa (1789).⁶⁴ O estabelecimento da democracia como regime político forçosamente leva às mudanças necessárias para uma coexistência com o capitalismo. Como visto anteriormente, surge a partir desta Revolução todo um novo processo em que o Estado Burguês passa a ser agente central da viabilidade ou obstaculização das novas demandas sociais de transformação da condição política e social. Rompendo com a Idade Média, o homem moderno (burguês) se percebe passível de adquirir direitos que ultrapassam os limites da produção e da riqueza material. Este novo homem passa a perceber (mesmo que limitadamente sob a influência da religião e do capitalismo) sua real condição humana e passa a incorporar seus desejos de poder participar das decisões mais amplas que, inexoravelmente, afetam sua existência. Somente esta perspectiva histórica já nos permite perceber como este processo se torna dinâmico, controverso, múltiplo, auto-propulsor e, ao mesmo tempo, antagônico. A ação dos diferentes grupos sociais, portanto, será determinante das transformações e rupturas históricas. Como explica Angela de Castro Gomes (2007: 8)

(...) os “sentidos da cidadania” são múltiplos, dependendo da perspectiva cognitiva do grupo social contemplado, que é variável no tempo e no espaço. Mais, à medida que novas identidades se afirmam como resultado dos processos sociais, redefinindo contornos de grupos preexistentes, novas pautas de direitos tornam-se objeto de reivindicação, imprimindo nova noção de cidadania. A abordagem que aqui se adota afirma, portanto, a existência de concepções de cidadania que se articulam a “identidades sociais” e a “culturas de direitos”, quer dizer, que se articulam aos modos como os grupos sociais se percebem e, dessa forma, vivenciam a efetivação de direitos e o acesso à justiça (...)

Para além deste conceito é necessário perceber a dupla possibilidade de análise e definição de cidadania. Com a expansão do capitalismo torna-se obrigatório contrapor as duas percepções em conflito, quais sejam: o liberalismo e o marxismo.

Dentro da coerência do liberalismo econômico a construção da cidadania ocorre em um ambiente em que a subordinação do indivíduo ao modo de produção capitalista deve se realizar dentro de uma realidade em que se busca definir direitos iguais em uma sociedade

⁶⁴ Tomamos aqui a “Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão” como marco histórico desencadeador, uma vez que esta estabelece uma ruptura com a lógica dominante ao afirmar que “o homem não tem nenhum direito de propriedade sobre um outro homem, nem as gerações atuais sobre as gerações futuras”, acrescentando que ‘cada geração tem e deve ter a competência de agir conforme a exigência de suas necessidades’.” (FALEIROS - 2010: 276). Vale destacar também os conceitos de “cidadania individual”, em que o elemento central se refere aos direitos civis e políticos dos indivíduos, e “cidadania coletiva”, em que se constrói, a partir da dinâmica da “pólis” grega, uma dinâmica “em que os cidadãos exercitam virtudes cívicas” possuindo, portando, direitos e obrigações para com o coletivo. Em ambos os casos a existência do Estado, como mediador e ou construtor de processos e resultados, se faz necessária. (GOHN - 2003:195) Ver também: ODALIA (2013: 159-170)

desigual. Isso significa certo determinismo em que a sociedade civil, articulada com a sociedade política (ao mesmo tempo em que os interesses particulares se sobrepõem aos interesses gerais), produzirá “consensos”, no mínimo, tendenciosos. Isto porque (ao mesmo tempo em que se nega o papel da História e seus efeitos determinantes), o que se acredita é que a cidadania possa representar uma condição estrutural natural em que a injustiça, a desigualdade, a concentração, a pobreza, por exemplo, devem ser considerados como fatores dados e imutáveis. Neste sentido a “democracia liberal” tem papel ideológico determinante.

Sob o ponto de vista liberal, destaque-se os fundamentos de Thomas Humprey Marshall. Para ele a definição de cidadania surge com a consolidação da “democracia liberal”, em que a cidadania se restringiria à existência de três elementos: a) cidadania civil, expressa pelo direito à liberdade; b) cidadania política, expressa através do direito ao voto; e, c) cidadania social, expressa na garantia da existência da educação e de mínimos sociais. De certa forma, o que se apresenta é um cronograma explicativo de um processo que teria se dado de forma programada, linear e previsível, sem conflitos e antagonismos; desta forma é possível imaginar-se uma relatividade das lutas de classe e das lutas sociais, sendo que para T. H. Marshall a “cidadania civil constituiu-se no século XVIII; a política, no século XIX; e a social, no século XX.” (FALEIROS-2010, GUERRA-2012). Neste caso, a questão que se coloca não se refere aos elementos constitutivos da cidadania, mas, fundamentalmente, à forma como se consolidaram (com ou sem conflitos) e ao alcance destes elementos na formulação de uma “real cidadania”.

Vale ressaltar as explicações de Sidney Guerra sobre esta lógica marshalliana (2012: 48):

Embora a origem e crescimento da cidadania tenham ocorrido em meio ao desenvolvimento capitalista, caracterizado por desigualdades, fundamenta-se em uma ideia de igualdade básica, já que constitui um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Logo, a cidadania é compatível com a desigualdade de classes, porque não obstante seja a sociedade estratificada em classes e surjam desigualdades entre elas, pelos direitos mínimos garantidos criam-se mecanismos de igualdade social. Sendo inerente ao desenvolvimento do ser humano, a contradição existente entre a igualdade genérica de todos os componentes de uma sociedade, de modo a serem atingidos os direitos de cidadania e, em contrapartida, as desigualdades sociais decorrentes do mercado, o que poderia parecer um paradoxo, torna-se compreensível, já que a cidadania constitui um agente legitimador das desigualdades do mundo capitalista.

Trata-se, portanto, de uma análise em que se sugere que a dinâmica histórica e sociológica estaria dada, reproduzindo assim uma análise de base “evolutiva”, em permanente acomodação, em flagrante apropriação dos conceitos darwinistas, ou seja, tudo está construído de forma natural e as soluções e encaminhamentos se adequarão às disponibilidades do modelo e do momento histórico em análise. O que se verifica de fato é que a construção da cidadania possui características e particularidades muito específicas em seu trajeto de construção histórica. Como enfatiza Vicente de Paula Faleiros (2010: 281):

Essa divisão tripartite, no entanto, como assinala Barbalet (1989), não leva em conta as lutas sociais e as lutas de classes na implementação da cidadania e uma visão da cidadania como participação. A dinâmica de construção da cidadania de fato passa pelo reconhecimento de direitos do ponto de vista jurídico, mas, como já assinalamos, implica uma dinâmica contraditória de lutas e de forças entre estruturação legal e a vida social real. (...) Como forma de pactuação contraditória, portanto não linear, o processo de construção da cidadania (que podemos chamar de **cidadanização**) implica a diversidade de pactuantes que interferem diferentemente, em posições de forças desiguais, na definição do próprio pacto e de sua implantação. A **cidadanização** traduz relações entre governantes e governados, dominantes e dominados, na dinâmica do instituído e do instituinte. O instituído pela lei e também cambiante na história, ao absorver o instituinte, o protesto, o questionamento, as propostas vindas por pressão.

Há de se ressaltar aqui que os equívocos, muito provavelmente, ocorrem pela não percepção (ou ocultação deliberada) do mote fundamental revolucionário do século XVIII. Ao tomarmos a Revolução Francesa como marco histórico das mudanças histórico-sociológicas, se faz necessário ter claro tratar-se de uma ruptura entre os interesses das aristocracias e das monarquias absolutistas em confronto com a ascensão dos interesses de uma burguesia (industrial). Basta que coloquemos o impactante e perene slogan da Revolução Francesa – “*Liberdade, Igualdade e Fraternidade*” (1789) em confronto à Declaração dos Direitos dos Homens, de 1793, para que tenhamos ideia do que está em jogo. Nesta encontraremos uma sutil diferença – não apenas semântica – de enfoque sobre o papel e limites da propriedade que, ainda nos dias atuais, marca profundamente as Constituições Liberais formuladoras dos Estados-Nação modernos. Como destaca FALEIROS (2010: 283):

A Declaração dos Direitos dos Homens, aprovada pelo Ato Constitucional de junho de 1793, diz que “o fim da sociedade é a felicidade comum. O governo é instituído para garantir ao homem o gozo de seus direitos naturais e imprescindíveis. Esses direitos são: a igualdade, a liberdade, a segurança e a **propriedade**.” Na ótica liberal, o esforço, o trabalho e o gozo de seus bens devem ser privilegiados. No artigo 21 da Declaração ficam estabelecidas “**ajudas públicas (*secours publics*)” como uma dívida sagrada, assinalando-se que a “sociedade deve a subsistência aos cidadãos**

‘malheureux’ (sem sorte), seja buscando trabalho para eles, seja assegurando meios de trabalho àqueles que não tenham condições de trabalhar’. (grifos nosso)

Para o marxismo a ideia de cidadania adquire um enfoque diferenciado sob o ponto de vista do “objeto”, embora não abdique da importância da trajetória histórica da sociedade, principalmente, a partir – mas não só – da Revolução Industrial. Na modernidade o homem adquire função central nas transformações históricas. Esta seria, portanto, a primeira grande diferença, pois não se trata de um homem idealizado, mas um ator real de suas transformações e conflitos. Após sua “libertação” dos domínios das “trevas”, o homem passou a construir um caminho de libertação moral, material, social, mas, acima de tudo, político. Como visto anteriormente, na construção de um mundo em que se percebe que a riqueza é obra da ação humana e que a mesma deve ser distribuída entre os que dela participam e necessitam, surge uma identidade e uma consciência. Neste sentido a História transcende seu papel explicativo das contradições e limitações, tornando-se, inclusive, um fator embasador e norteador das mudanças necessárias no futuro; nada é dado e/ou estático e tudo é fruto da dinâmica dos conflitos históricos: *“os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem arbitrariamente, nas condições escolhidas por eles, mas nas condições dadas e herdadas do passado”*. (MARX - 2002: 6) Neste sentido cabe ao homem, como “ator” político e social, construir a sua cidadania, mesmo levando-se em conta o entrelaçamento dos agentes participantes da dinâmica capitalista. Não se trata, portanto, da assimilação de padrões e regras impostas, mas, fundamentalmente, de um sentimento incorporado aos anseios dos grupos sociais e de seus agentes. Como explica FALEIROS (2010: 278):

A construção da cidadania inscreve-se nesse processo histórico de pactuação da vida coletiva pela palavra, pela educação, pela lei e pela internalização de valores que vêm legitimar uma forma de sociedade que passa a ser aceita de dentro para fora do sujeito, e não de fora para dentro, pela repressão ou inculcação/inculpação de/em uma ordem dominante estática.

Este desenrolar de ações e reações nos leva ao surgimento de uma “nova cidadania”. Neste caso os resultados não dependerão mais apenas das decisões/ações dos Estados, assim como os grupos sociais que anseiam por mudanças em suas condições adquirem novo protagonismo dando novo alcance ao termo cidadania. A partir dos anos 1960, 1970 e 1980 os protagonismos se ampliam e buscam resultados e relocalizações que não se limitam aos problemas exclusivos da pobreza. Em função das pressões universais dos movimentos sociais no que se refere aos direitos humanos, temas como infraestrutura e

equipamentos urbanos (moradia, água, luz, transporte), educação, saúde, questões de gênero, raça, etnia, etc, passam a ampliar o alcance dos debates e das disputas sociais. Esta nova percepção e dinâmica vai obrigar o Estado (principalmente no caso brasileiro) a reorientar sua postura e sua ação; não que isso signifique radicais transformações e/ou soluções, mas sim a comprovação de que o elemento político eclodiu como o verdadeiro mote da cidadania. (DAGNINO - 2004:103)

Como aspecto mais interessante desta nova cidadania podemos considerar o fato de que, a partir dela, o “direito a ter direito” se torna uma lógica fundante. Em um ambiente de conflitos e concepções pré-estabelecidas na dinâmica capitalista (sócio, econômica e política), os atores sociais passam a construir suas pautas, independentemente da vontade, disponibilidade, concessões e/ou capacidade definida pela estrutura oficial no poder. Esta nova ação dos movimentos sociais cria uma “política cultural”, ou seja, a cidadania é reconduzida e orientada para outro patamar de disputas e embates; os atores assumem um protagonismo para além das orientações e controles historicamente construídos pelas classes dominantes e pelo Estado. Como explica Evelina Dagnino (2004: 104):

A nova cidadania assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade.

Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer – é inclusive pensada como consistindo nesse processo – a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”.

Neste sentido qualquer processo e/ou dinâmica que leve à negação do papel central dos atores políticos, que buscam através de um ativismo coletivo sua cidadania por

vias democráticas em sua essência (de forma revolucionária ou não), podem ser considerados como configurações de não-cidadania. A sutileza desta diferenciação deve-se muitas vezes à confusão que se faz entre políticas sociais assistenciais e assistencialistas. Os efeitos da não-cidadania, portanto, se materializam na exclusão social nas suas mais complexas modalidades: na pobreza extrema, nas limitações à participação política, na violência e coerção do Estado contra os movimentos emancipatórios, na ausência de políticas públicas que viabilizem moradia, transportes, cultura, saúde e educação pública, na ação dos meios de comunicação de massa, na alienação etc. Mas a sua formulação se refere ao quanto de bloqueios e limites se criam, dentro da sociedade civil, inclusive quando se constroem mecanismos alternativos de combate às desigualdades que particularizam os problemas tentando dar-lhes um aspecto universal.⁶⁵ Podemos inferir, portanto, que não é concebível uma cidadania parcial, ou seja, jamais existirá “meia-cidadania”. Por isso que movimentos como os Sem Terra, apesar de conquistas históricas reais, não abandonam o campo do enfrentamento enquanto não se solucionarem os problemas estruturais da propriedade da terra e da distribuição de rendas no Brasil.

Claro está, portanto, que a construção de identidades a partir de interesses coletivos são os elementos definidores da construção da cidadania; esta não se apresenta senão como resposta às reivindicações e lutas sociais, minimamente organizadas. Daí a importância das reflexões de Robert Castel (2013: 32):

(...) Realmente, que coisa partilha um homem que há muito está desempregado, recolhido à esfera familiar, com mulher, apartamento e televisão, e o jovem cuja ocupação penosa é feita de andanças sempre recomeçadas e de explosões de raiva abortadas? Eles não tem nem o mesmo passado, nem o mesmo futuro, nem a mesma vivência, nem os mesmos valores. Não podem alimentar um projeto comum e não parecem suscetíveis de superar sua angústia por meio de formas de organização coletiva.

(...) Tudo se passa como se redescobrissemos com angústia uma realidade que, habituados com o crescimento econômico, com o quase emprego, com os progressos da integração e com a generalização das proteções sociais,

⁶⁵ A este respeito, vale ressaltar DAGNINO (2004: 107), no que se refere às ONG's, ao “Terceiro Setor” e à desresponsabilização do Estado: *“Esse entendimento de cidadania domina as ações das fundações empresariais, o chamado terceiro setor, que proliferou no Brasil nos últimos anos. Caracterizado por uma ambigüidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros através da sua imagem pública baseada na “responsabilidade social”, essas fundações são os novos campeões da cidadania no Brasil. Tal como nos setores do Estado ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Uma das conseqüências é o deslocamento dessas questões: tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania. A própria substituição do termo sociedade civil pela importação do termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado) para substituir o de sociedade civil designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado.”*

acreditávamos esconjurada: a existência, novamente, de “inúteis para o mundo”, pessoas e grupos que se tornaram supranumerários diante da atualização das competências econômicas e sociais.

Desta forma, quaisquer processos e ações que inviabilizem a possibilidade de reconhecimento e pertencimento a grupos sociais específicos equivalem à anulação de direitos e inclusão. Esta é uma preocupação importante em nosso trabalho, na medida em que, como veremos em outro momento, um dos efeitos dos mecanismos do nosso sistema carcerário, é exatamente a anulação do indivíduo.

I.5.2 – Direitos Sociais

Os direitos sociais, podemos sintetizar como sendo um instrumento pelo qual se torna possível a resolução da questão social; uma “aporia das sociedades modernas”. Nas palavras de Vera da Silva Telles (2001: 115):

(...) Para colocar nos termos de Castel (1995), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramadas nas relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscritas nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para a maiorias atingidas por uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e precariedade uma forma de existência que tende a se cristalizar como único destino possível.

Desta forma, de tudo o que se observou até aqui, podemos ter claro que as questões fundamentais para a dinamização social se referem a uma complexa estrutura permeada por relações de poder e subordinação. Trata-se, portanto, de um “organismo vivo” em que os resultados e transformações exigem posturas específicas e ativas, pois nada pode ser considerado como dado, nem tampouco finalizado. Num ambiente de constantes disputas e conflitos, o Estado (mesmo o burguês) se torna peça chave para a determinação dos avanços e retrocessos entre capitalistas e grupos sociais subalternizados. Neste aspecto podemos afirmar que a possibilidade de concretização da cidadania (seja em que nível for) dependerá, substancialmente, da consolidação dos chamados direitos sociais. Podemos, portanto, a partir desta percepção indicar a existência de um duplo termo definitivo: cidadania/direitos sociais.

Vale ressaltar aqui que destes conceitos é que se consolida a conformação dos Direitos Humanos, ou seja, não se pode imaginá-lo sem a existência de cidadania e/ou direitos sociais.

A partir do pós II Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), consolidam-se os direitos sociais como sendo tão importantes como os direitos civis e políticos, para a viabilização dos direitos humanos.⁶⁶ Este passo se torna determinante, pelo menos em tese, das possibilidades de transformações e soluções dos conflitos sociais visando a minimização da pobreza e do atraso. Apesar do reconhecimento do papel dos direitos sociais ter se tornado um alento naquele momento, claro fica que as mazelas produzidas pelo capitalismo desde então já seriam suficientes para que refletíssemos sobre os desdobramentos que se seguiram. Estes direitos passam a integrar a história de alguns países, ao mesmo tempo em que são frutos “dos debates e embates que mobilizaram homens e mulheres por parâmetros mais justos e igualitários no ordenamento do mundo”, muito embora tenham se defasado no tempo, aprofundando, sobremaneira, a desigualdade e a exclusão. (TELLES - 1999: 173-174). Apesar desta constatação não se pode, sob o risco de mais graves e maiores equívocos, imaginar-se extinta a capacidade de transformação e recondução das sociedades para um processo que provoque (e obrigue) a retomada de ações que viabilizem e busquem a consolidação de mais direitos sociais, cidadania e preservação dos direitos humanos (em essência). Como destaca TELLES (1999: 175):

(...) Em outros termos, ao se fixar nas evidências de perda e impotência dos direitos sociais, há o risco de demissão do pensamento, para não dizer da ação, por conta de uma espécie de aprisionamento no próprio presente, sem abertura para um campo de possíveis. E se assim for, uma discussão sobre os direitos sociais não poderia mesmo ir além da justa indignação contra a miséria do mundo ou então a repetição do discurso sociológico que explica a ordem de suas causalidades e determinações.

Se de um lado a realidade nos apresenta um dramático quadro de permanente deterioração dos direitos sociais, de outro temos a constatação de que, como reação dinâmica histórica, as formas de resistência e confrontação a esta realidade se modificam e se consolidam a partir de uma (re)ação humana socialmente organizada; esta tem sido a história de resistência dos subalternizados desde o século XVIII em sociedades internamente cindidas e “fraturadas”. Ou seja, não temos aqui nenhuma novidade, pois igualdade e justiça nunca foi

⁶⁶ São eles: “(...) direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluído o direito a férias remuneradas), e o direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo. (...)” (TELLES - 1999:173)

consenso e, imaginamos, nunca o será. Isto dá aos direitos sociais um caráter político inequívoco; daí a importância do ativismo social nas suas mais plurais instâncias (público e/ou privada) como antídoto a um “determinismo econômico e tecnológico hoje em dia mais que nunca revigorado”. (TELLES - 1999: 177)

Sem um embate e a confrontação prevalece um cinismo em que se reconhecem as diferenças, reafirmam-se as injustiças, mas, ao mesmo tempo, mantêm-se inalterado todo o quadro e seus efeitos. Não basta a retórica do reconhecimento das discrepâncias, das constatações do justo e o injusto, do anúncio de uma igualdade realmente inexistente; é necessário exigir “equivalência na sua capacidade de interlocução pública, de julgamento e deliberação em torno de questões que afetam suas vidas”. Só assim se torna possível “desestabilizar e subverter as hierarquias simbólicas que os fixam na subalternidade própria daqueles que são privados da palavra⁶⁷ ou cuja palavra é descredenciada como pertinente à vida pública de um país.” (TELLES - 1999: 179)

Sabendo-se que na lógica capitalista os direitos sociais não se aplicam a todos, pois parte-se da existência de uma sociedade dividida entre uma classe de proprietários/capitalistas e uma classe trabalhadora, dada a autonomia econômica e social da primeira, os direitos sociais devem se dirigir aos trabalhadores. Ressalte-se que este direcionamento não surgiu como consenso, mas, ao contrário, como fruto de lutas históricas entre capital e trabalho.⁶⁸

Assim, as lutas e os embates (dissenso) poderão nem sempre construir resultados excelentes e/ou desejados, no entanto fica claro que a evolução dos direitos sociais e as transformações dele advindas, sempre serão diretamente dependentes do espírito e da conduta de permanente revolta e enfrentamento entre dominantes e subalternizados.

⁶⁷ Como enfatiza TELLES (1999: 182): “(...) Para colocar nos termos de Rancière, esse é o terreno do desentendimento, que não é a mesma coisa que simples diferenças de opinião, de pontos de vista ou mesmo de interesses. Pois é um dissenso sobre o que conta e deve ser levado em conta no mundo comum da política, sobre quem fala e tem ou não prerrogativa da palavra, e sobre a pertinência ou não-pertinência das questões e realidades nomeadas por essa palavra.”

⁶⁸ Não se afirma aqui que os proprietários/capitalistas não trabalhem, mas se tenta esclarecer a diferença e o papel deste quando se comparam capitalistas e “subalternizados”. Esclarecendo melhor, Paul Singer (2013: 192), explica: “Evidentemente, a falta de trabalho cria situações de carência para suas vítimas, que ficam impossibilitadas de sustentar a si e suas famílias. Para evitar situações como esta, foram instituídos direitos para os cidadãos sem trabalho, que de outro modo estariam condenados à indigência ou à ilegalidade. Portanto, os direitos sociais têm como sujeitos os trabalhadores; uma parte dos direitos têm como sujeitos os trabalhadores que têm trabalho remunerado (assalariado ou autônomo) e outra parte os trabalhadores que dele carecem.”

1.5.2.1 – Direitos Sociais, Estado e hegemonia

Na concepção e construção dos direitos sociais é preciso reforçar o papel do Estado, principalmente a partir do século XX.⁶⁹ Como visto anteriormente, a partir de uma definição gramsciniana, Estado e sociedade civil formam uma dupla teórica basilar da dinâmica social, isto por que se reconhece o Estado como sendo uma estrutura específica, um organismo próprio gerido por um grupo que materializa uma estrutura de dominação do capital sobre os trabalhadores. Desta forma constrói-se uma distinção clara entre estrutura e superestrutura, mostrando que o Estado é o âmbito da superestrutura, ou seja, as demais estruturas sociais (sociedade civil e sociedade política) se subordinarão – em maior ou menor grau, aos interesses definidos no âmbito da política praticada dentro da superestrutura. (GRAMSCI - 2000/3: 41-42)

Isto significa, portanto, que o Estado é o “espaço da política”; nele a sociedade civil coexiste com outra estrutura denominada sociedade política. A esta cabe a função de construir/encontrar mecanismos de menor resistência dos *dirigidos*; desta forma a ação política dos partidos políticos é fundamental para a definição da estratégia e dos resultados que os *dirigentes* pretendem obter. Como consequência tem-se que a relação de forças entre os diferentes grupos sociais que compõem a sociedade civil vai depender de qual grupo construiu a melhor política de subordinação. A construção deste mecanismo leva ao desenvolvimento da ideia de que a hegemonia é o resultado da coerção associada ao consenso.

A estrutura anteriormente descrita demonstra de forma inequívoca que os conflitos entre os diferentes grupos sociais terão como fonte primordial as diferenças socioeconômicas como ponto de partida. Na análise de um problema sobre “relações de forças”, o que se apresenta é a questão econômico-corporativa, ou seja, como os interesses dos grupos *dirigentes* se efetivarão sobre os *dirigidos*, a partir de uma ação política que diminua os conflitos sem diminuir o alcance dos objetivos do grupo que domina o Estado (superestrutura). Como o Estado deve agir para que se materializem as estratégias politicamente construídas sem que as classes subordinadas se rebelem?

⁶⁹ Há de se destacar, na fala de COGGIOLA (2013: 311), ao abordar a necessidade de uma “AUTODETERMINAÇÃO NACIONAL”: “No século XX, a luta pela cidadania se confundiu com a luta pelos direitos sociais, ou seja, por condições materiais que permitissem seu pleno exercício. Bem antes de a simples igualdade perante a lei ter sido universalizada, a percepção de que aquela não bastava para o exercício caba do direito caracterizou os movimentos operários europeus do século XIX, e toda a sensibilidade social e culturas da época. (...) (...) colocou-se o problema da independência ou autodeterminação nacional, pois a primeira condição do exercício da cidadania é, obviamente, a existência de um Estado independente que reconheça enquanto tal (a criação de Estados independentes, seja pela via da separação dos impérios multinacionais – Polônia, Hungria – ou pela via da unificação nacional (...))”

A exclusividade da força pelo Estado, ou seja, o poder da coerção (função privilegiada do Estado) é o que garante o comportamento social em função de obediência a ordenamento jurídico e costumes. Há de se ter muita cautela para que este exercício da força não seja praticado com excesso, pois caso contrário corre-se o risco de se perder o controle sobre os dominados (mobilizações de grupos sociais organizados, reações e reclamos populares etc.). A não obediência desses princípios pode levar ao surgimento de um Estado despótico (característica dos Estados medievais) no qual a estrutura de poder pode ser modificada, principalmente através de revoluções. Como assevera Dalmo de Abreu Dallari (2005: 142):

(...) Assim, por exemplo, quando a ordem, a segurança, o desenvolvimento econômico, o equilíbrio financeiro e outros objetivos fundamentais não levam em conta a liberdade individual, a igualdade de oportunidades e a justa distribuição das riquezas produzidas pela coletividade, o Estado não está cumprindo sua finalidade. Passa, então, a ser útil apenas aos beneficiários diretos daqueles objetivos particulares e, sobretudo, transforma-se em mero instrumento de grupos privilegiados, pois, para que tais objetivos particulares sejam atingidos, impõe-se uma estabilidade rigorosa e artificial, que reduz a mobilidade social e impede a correção de injustiças.

Gramsci demonstra que as mudanças que se permitem ocorrer no Estado moderno (Estado burguês) são aquelas que surgem dentro do próprio sistema de dominação em vigência, ou seja, as mudanças ocorrem a partir de reformas para que não haja nenhuma ruptura dos interesses em jogo. Para que isso seja possível faz-se necessário um mecanismo de dominação em que a *coerção* desempenhe um papel relativo e que as classes dirigidas (subalternas) não percebam que as mudanças ocorrem para que tudo permaneça como sempre esteve. Trata-se da construção de um *consenso*. O que se percebe é que o que se busca é a consolidação de uma *hegemonia*, a qual só se viabiliza no momento em que a *coerção* (força) se une ao *consenso*, mas a primeira não pode superar a segunda. O que acaba acontecendo é que o *consenso* viabiliza a força (violência), mais ainda, sem *consenso* não se viabiliza a violência.⁷⁰ Como elucida Antonio Gramsci (2000/3: 95):

O exercício ‘normal’ da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso nos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados.

⁷⁰ Sistema carcerário, violência policial contra populações marginalizadas, pena de morte como diminuição da violência urbana, aceitação da força contra movimentos sociais com os Sem Terra, por ex. etc.

Isto significa que o processo de construção de uma *hegemonia* passa, inexoravelmente, pela ação do Estado, o qual inverte seu papel fundamental de educador, responsável pelos processos que levem a um melhor nível de vida e civilidade. Reforçando o conceito da ideologia, o Estado moderno capitalista, ao construir sua *hegemonia* rompe com seu papel histórico ao permitir que os modelos educacionais, assim como os meios de educação,⁷¹ informação e formação de opinião pública (meios de comunicação de massa, ensino básico, médio, técnico e universidades) se transformem em instrumentos de aculturação e manutenção da lógica dos interesses dominantes, como esclarece GRAMSCI, A. (2000/3: 28):

(...) Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão, (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos. (...) (...) Na realidade, o Estado deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. (...) (...) O Estado, também neste campo, é um instrumento de ‘racionalização’, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e ‘pune’, já que, criadas as condições nas quais em determinado modo de vida é ‘possível’, a ‘ação ou a omissão criminosa’ devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica. O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado. (...)

Daí a necessidade de ter claro que, dentro de uma ideologia burguesa, “Nas palavras do romancista francês Anatole France, ‘a lei burguesa proíbe, ao rico tanto quanto ao pobre, com a mesma majestade, dormir embaixo das pontes’”. (COGGIOLA-2013: 311)

Apesar da construção dessa *hegemonia* na sociedade civil surgem grupos sociais que se organizam fora do controle estatal (que estão sob a ordem hegemônica), mas não aceitam esta *hegemonia*. Por ser o local dos conflitos dos diferentes grupos sociais será na sociedade civil que proliferarão as possibilidades de mudança da *hegemonia*, ou seja, isto se dará através da política (programas específicos que representem interesses de grupos sociais). Tudo isso acontece mesmo reconhecendo as dificuldades que o Estado moderno (superestrutura) impõe à organização, evolução, libertação e civilização dos novos grupos sociais.

⁷¹ GRAMSI (2000/2: 12)

É neste aspecto que os movimentos sociais devem construir uma nova hegemonia. Ações políticas que busquem a consolidação/criação dos direitos sociais materializados nas políticas sociais, pois deste comportamento dependerá a “qualidade” da cidadania e dos direitos humanos. Como assevera YASBEK (2013: 20):

“As políticas de Assistência Social, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos ‘de cima’, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade (Yasbek, 1995: 9)”

Ela ainda enfatiza:

Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construir supõe criar “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso nos obrigue ao compromisso com seus projetos emancipatórios.

I.5.3 – Políticas Sociais e seus agentes

Reconhecidos os espaços sociais, sua dinâmica, influência histórica e seus papéis, cabe a indagação sobre as formas e processos necessários para a mudança dos quadros que se configuraram historicamente, os quais determinam um processo de marginalização crônico e estrutural. Neste ponto é necessário perceber que o elemento chave deste debate será o combate às desigualdades sociais, pois estas é que determinam a exclusão e a privação quase total de determinados grupos sociais de uma vida minimamente digna. Por óbvio que, coerentemente, tratamos aqui das consequências da dinâmica capitalista em vigência desde o século XVIII, levando em consideração o papel da evolução das ciências sociais como elemento conceitual viabilizador de transformações reais. Não descartamos, porém, que no caso da configuração de um “Capitalismo de Estado”,⁷² também serão necessárias iniciativas recuperadoras.

As políticas sociais carregam em si este “fardo histórico”. A mitigação dos problemas gerados por dinâmicas sociais injustas só se viabiliza numa ação prática e real, dentro de contingências e conflitos às vezes intransponíveis. Daí a necessidade de reforçar-se

⁷² Trata-se de um conceito ampliado por Charles Bettelheim em que a lógica capitalista se sobrepõe aos anseios do socialismo. Afirmo ele: “Assim, à predominância da forma capitalista de reprodução ampliada corresponde a predominância das formas capitalistas das transformações técnicas ou, mais geralmente, da forma capitalista de desenvolvimento das forças produtivas.” (BETTELHEIM - 1983: 302)

aqui a ideia de que o combate à desigualdade social via política social, será sempre um resultado direto de ações deliberadas, planejadas e conflitantes.⁷³

Pressupõe-se, portanto, que políticas sociais resultantes de políticas públicas, por natureza, constituem-se de problemas originários e, até mesmo, de antagonismos. Trata-se, fundamentalmente, de problemas inerentes a estes processos e estruturas, ou seja, como tais políticas dependem da ação do Estado, as questões políticas (e geopolíticas) serão determinantes para a consolidação, ou não, de qualquer política que tente resolver questões de desamparo social. Isso significa que a desigualdade social é tratada de formas diferentes em todo mundo, ou seja, dependendo do grau de desenvolvimento de cada país, buscam-se alternativas diferenciadas – e possíveis, dentro dos limites de suas capacidades; a desigualdade é diferente e é tratada diferentemente quando comparamos *países centrais* e *países periféricos*.

Quando nos referimos ao Ocidente, mais uma vez temos que nos lembrar que o modelo sócio, econômico e político é o capitalismo, ou seja, nestes países a lógica das relações sociais e humanas estará sempre marcada e condicionada pela existência de uma relação de trabalho (ou na capacidade do indivíduo de se incluir neste processo). A lógica do Liberalismo estabelece que a inclusão social – e, portanto, a cidadania – só será possível na medida em que o indivíduo se torne produtivo e incluído no modelo de produção capitalista (e isto sem emprego/trabalho é impossível). Este talvez seja o maior desafio para a definição e construção de uma política de inclusão social.

Mesmo quando nos referimos às percepções alternativas do problema (modelo liberal clássico – reforçado pelo neoliberalismo, o conservador corporativo⁷⁴ e o social democrata), os diferentes vetores de inter-relacionamento se darão entre Estado, mercado⁷⁵ e

⁷³ Como esclarece Pedro Demo (2007: 16-17): “Falamos de proposta planejada de enfrentamento, por várias razões: a) trata-se de proposta planejada, ou seja, de iniciativa expressa e organizada, não de ações parcelares, intermitentes, casuais; b) trata-se de enfrentamento, porque entre iguais e desiguais a relação mais típica é a do confronto dialético, no sentido da unidade de contrários; não precisa ser guerra, mas é sempre dinâmica em termos de polarização; c) política social supõe, de modo geral, planejamento, ou seja, a percepção de que é possível intervir no processo histórico, não o deixando acontecer à revelia – ‘quem sabe faz a hora, não espera acontecer’”

⁷⁴ Segundo CAMPOS & TEIXEIRA (2010: 23) podemos sintetizar este modelo como sendo “corporativo-conservador, caracterizando-se pelo elevado grau de desempenho atribuído à família em seu funcionamento, dado a baixa penetração do Estado na esfera do bem-estar social. Além disso, são dotados de ‘máquinas patronais’ de distribuição de subsídios sociais em moldes clientelares... e chegam à criação de significativas desigualdades em relação à provisão de proteção social à sociedade como um todo, a partir dos próprios sistemas distributivos.” Ver também CAMPOS & TEIXEIRA (2010: 27).

⁷⁵ Mercado neste aspecto adquire uma definição mais ampla, diferenciando-se das definições conceituais da Economia Política, ou seja, para além de representar um “espaço, área ou local”, passa a significar o conjunto dos interesses capitalistas de empresas e corporações.

famílias, sendo o segundo o elemento de sustentação ideológica da aplicabilidade (concessão) de mecanismos de superação das distorções sociais. Isto significa que neste ambiente todo escopo de análise tem sempre uma base teórica liberal na qual o individualismo, o patrimonialismo e o Estado de Direito são fatores determinantes. Ou seja, a segurança social só se relaciona aos proprietários e em uma sociedade do trabalho os problemas seriam resolvidos pela ampliação da absorção dos trabalhadores (geração de empregos). Isto nos coloca a necessidade de ter-se claro o alcance e os conflitos envolvidos na tentativa de solução das questões sociais, via políticas sociais. Como explica YASBEK (2013: 5):

Ao colocar a “questão social” como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade. “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (Yazbek, 2001:33) A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho.

Trata-se, portanto, de um problema conceitual grave quando se analisa um país como o Brasil, em que, mesmo em períodos de crescimento da economia não é possível combater a pobreza extrema apenas com a ampliação de empregos, principalmente pelo fato de que estas economias não mais repetirão índices recordes de crescimento como no caso brasileiro em seu primeiro período das “díades contraditórias”.⁷⁶ Não se consegue modificar a “transmissão intergeracional da pobreza”. Como as pessoas pobres não possuem habilidades suficientes para se enquadrarem neste ciclo virtuoso, não serão incorporadas em momento algum (“nova exclusão social”). “É exatamente por isso que a tradução imediata da pobreza passa a ser a exclusão social, traduzida também como exclusão prática dos direitos da cidadania” (COHN: 2005).

⁷⁶ Período da economia brasileira entre as décadas de 1980 e 2000 em que se combinou baixa expansão das atividades econômicas com avanços significativos no processo de democratização política do país. Como explica CHON (2005: 50): *Temos, então, no país, segundo os autores, dois períodos distintos na trajetória da articulação entre economia e política, que denominam ‘díades contraditórias’: o primeiro (de 1960 a 1980) caracterizou-se pela acentuada expansão econômica e um regime político autoritário; e o segundo (1980 a 2000) promoveu baixa expansão econômica e avanços significativos no regime político democrático.(...) (...) No primeiro período, ampliaram-se as desigualdades socioeconômicas, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, ocorreu uma melhoria dos indicadores sociais e prevaleceu o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda. Já o segundo período foi marcado por um avanço da ‘nova’ exclusão social, fruto da ausência de um crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retomou o regime democrático e se fortaleceu a organização dos distintos setores da sociedade.*

Isso significa que políticas sociais (públicas) devem adquirir um novo contorno. Como o mercado será incapaz de resolver tais desajustes é necessário que se mude a filosofia e as propostas de tais políticas. Como explica Amélia Cohn (2005: 52):

Daí a importância da idéia de políticas sociais associadas à construção de cidadania como um processo de habilitação substantiva ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, para se organizarem tanto na defesa e na representação de seus interesses de forma efetiva e eficiente como na produção de bens econômicos, sendo capazes de aproveitar possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda e, ainda, de participar das esferas e das redes societárias. Só assim, em sociedades com alto grau de desigualdade, como a brasileira, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem transformar-se em direitos efetivos, compondo, de forma articulada, as políticas sociais, desde que pautadas pela promoção do bem-estar social, de forma igualitária, para todos os membros da sociedade.

Neste contexto apresentam-se para o Estado (formuladores de políticas sociais) alguns desafios a serem resolvidos. Como por exemplo: como reforçar direitos sociais em detrimento dos individuais em um ambiente em que o trabalho não será mais um meio de inclusão social? Como fundir/articular direitos de previdência social (programas consagrados pela Constituição de 1988 e oriundos do trabalho) com programas de “proteção social” (baseados em direitos sociais que não dependem de contribuição)?

Reforça-se assim que a ação do Estado será central, mesmo antes de expandirmos os conceitos e as diferenciações entre políticas sociais (assistencialismo), políticas socioeconômicas e políticas participativas.

Cabe aqui um destaque – para que se evitem equívocos analíticos – sobre quem, como e quando as iniciativas devem ser constituídas para se buscar maior alcance das políticas sociais. Por se tratar de um processo em que a ação pública será determinante, é necessário reconhecer o imbricamento entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, sem se confundir sobre quais são os determinantes das causas e/ou das consequências. Não há, nesse sentido, uma alavancagem automática entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social sem que o Estado se comprometa através do Orçamento Público. Vale destacar o que explica COHN (2009: 3-4):

(...) Isso significa, em primeiro lugar, reconhecer que, ao contrário do que postulava a concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, mas que, no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade

de criação de novos empregos, (...) (...) Em segundo lugar, e em decorrência, que reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas) e que, reciprocamente, esta contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa enquanto oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo.

Claro está, portanto, que a possibilidade de resistências localizadas – fruto dos conflitos entre as classes sociais –,⁷⁷ se tornam extremamente problemáticas e, às vezes, inviabilizadoras de transformações profundas e necessárias. Daí a importância de se ter claro a lógica e os elementos formuladores de uma política pública.⁷⁸

Importante também para este trabalho é que, a partir destas assertivas, o grau e efetividade de um Estado democrático (considerando-se, inclusive, seu “grau de privatização”), será determinante para os resultados que se necessitam e se buscam. Ou seja, como integrar efetivamente todos os cidadãos dependerá diretamente de como será possível compatibilizar democracia e desenvolvimento, na medida em que as políticas sociais (principalmente no Terceiro Mundo) serão resultantes diretas dos modelos/regimes políticos historicamente definidos (COHN - 2009:5),⁷⁹ sendo que este, via de regra, jamais será um processo harmônico. Este quadro, portanto, se torna mais complexo quando o que se busca é uma análise da dinâmica das políticas sociais em um regime de exceção, como o foi a Ditadura Civil-Militar implementada no Brasil.

O fato é que com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. Dentre as várias possíveis causas (doença, velhice, desemprego, morte etc.), o que ocorre é a efetivação de um “risco social”

⁷⁷ Como enfatiza COHN (2009: 3-4): “Conseqüentemente, talvez o maior desafio que se apresenta hoje para a reversão da lógica que vem regendo as políticas sociais no país resida em superar o raciocínio contábil — de ‘caixa’ — como critério exclusivo de formulação e implementação de políticas sociais e, portanto, de extensão dos direitos sociais e do acesso dos setores mais pobres da sociedade a benefícios e serviços sociais básicos. Em resumo, o desafio presente consiste em romper os grilhões do que vem sendo denominado de ditadura dos economistas (vale dizer, de um modelo econômico específico de acumulação), buscando compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social.”

⁷⁸ Adotamos aqui os conceitos de Bo Rothstein (1998) em que se define que a construção de uma política pública deve se construir a partir de três aspectos fundamentais: Desenho, Organização e Legitimidade. Isto não significa tratar-se de processos previamente definidos e/ou acabados; ao contrário, trata-se de dinâmica dependente do grau de conflitos sociais, fato este que será decisivo para a qualidade e alcance destas políticas.

⁷⁹ Deixamos de aprofundar o debate sobre “focalização” e “universalização” das políticas sociais sem, no entanto, deixar de destacar a importância estratégica destas definições para os tipos de resultados que se desejam alcançar. Neste sentido, a este respeito, vale consultar SARAIVA, A.L.L.R. (2004).

que necessita de intermediação, caso se busque uma vida em sociedade menos conflituosa e, quase sempre, exposta aos riscos do caos social.

O que se coloca como ponto importante é que as políticas sociais devem ser encaradas como a forma mais eficiente de combate às desigualdades sociais, pois estas, em função, principalmente, da dinâmica capitalista são as produtoras da exclusão social. Isto significa que esta exclusão é resultante direta da geração e ampliação da desigualdade social, a qual pode ter origens e significados amplos e diversificados. Como explica Luiz Fernando Kazmierczak (2010: 996):

Rousseau, na obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, de 1755, traçou as bases conceituais do que seria associado futuramente à exclusão. Segundo o autor, as desigualdades podem ser naturais ou físicas, e encontram a sua origem nas diferenças existentes entre os indivíduos da espécie humana, como raça, idade e sexo, por exemplo. Ainda, temos as desigualdades morais ou políticas, que estão ligadas à estrutura de organização da sociedade, produzindo diferenças de uns em prejuízos de outros, como ser rico ou pobre, por exemplo.

Alguns autores a definem a partir da noção de pobreza apenas, outros partem de um complexo de fatores para definir quem são os excluídos. Antes, porém, vê-se que a exclusão social pode ser originalmente relacionada à situação de “não ter”, ou seja, não ter acesso à terra, ao trabalho, a renda ou as demais necessidades do ser humano. Todavia, a exclusão resulta de um processo mais amplo e complexo ao longo do tempo, que supera o simples “não ter”, assumindo características de natureza política e econômica, “fazendo com que alguns segmentos sejam algo porque têm, enquanto outros não sejam porque não têm e, possivelmente, jamais serão, pois nunca terão” (POCHMANN *et al*, 2004, p. 29).

Conclui-se, dessa forma, que os fundamentos da exclusão social encontram-se inseridos nos diversos problemas gerais da sociedade.

Outras considerações são importantes a respeito da dinamização da exclusão social que, nos tempos atuais do capitalismo acaba por consolidar um termo dicotômico entre

“velha” e “nova exclusão social”.⁸⁰ Nesta nova exclusão, além das condições materiais de sobrevivência, a cidadania é diretamente afetada, pois amplia a marginalização via exclusão da dinâmica do crescimento econômico, uma vez que os níveis de renda e de escolaridade serão sempre menores, ampliando seus efeitos, principalmente sobre imigrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e a população negra. (POCHMANN et al, 2004: 43) Que fique claro que não se coloca a nova exclusão como substituta da velha exclusão; ambas se mantêm ampliando, portanto, a necessidade de políticas específicas para combatê-las.

Como elucidada André Campos, et al (2004: 33):

Em síntese, a exclusão social manifesta-se crescentemente como um fenômeno transdisciplinar que diz respeito tanto ao não acesso de bens e serviços básicos como à existência de segmentos sociais sobrando de estratégias restritas de desenvolvimento socioeconômico, passando pela exclusão dos direitos humanos, da seguridade e segurança pública, da terra, do trabalho e da renda suficiente.

I.5.4 – Políticas Assistenciais, Socioeconômicas, Assistencialismo e Políticas Participativas

Como visto até aqui, é sempre bom lembrar que os processos de transformação social não são mecânicos e/ou automáticos; eles serão sempre resultantes das demandas sociais apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades; são formas de um consenso político (intermináveis conflitos e possíveis pactuações) que sempre deverão definir: a quem, como e quanto de proteção (social) será necessariamente disponibilizada. A realização das mudanças dependerá das Políticas Sociais em vigência, as quais se instrumentalizam através de políticas que possuem características e fundamentações teóricas específicas de reconhecimento e/ou enquadramento; como veremos aqui.

⁸⁰ A partir de uma análise conceitual histórica, Márcio Pochmann *et al* (2004), com base na obra de Lévi-Strauss, **Tristes Trópicos** (1955), desenvolve uma comparação em que, a partir da análise das sociedades antropofágicas (em que a exclusão significava, ao mesmo tempo, inclusão, pois os que ameaçavam a existência eram devorados pela prática do canibalismo – eram literalmente incluídos), na modernidade a lógica se altera para um processo de exclusão. Afirma ele: “*Ao invés da situação de inclusão representada por algumas sociedades primitivas (antropofágicas), passou a ganhar maior relevância as características antropeômicas (emien, do grego: vomitar), que sinalizam a possibilidade de expelir do seu interior tudo o que seria considerado como desviante. Estes seriam, então, conservados fora da cidade, praticamente ausentes da vida social, política e econômica*” (2004: 30). A partir da dinâmica capitalista esta exclusão adquire outra possibilidade, numa forma dialética, em que inclusão/exclusão social se tornam possíveis de conviverem simultaneamente. “*Seriam, então, as sociedades bulímicas (do grego, apetite insaciável) que possuem condições de assimilar culturalmente as massas da população por intermédio da educação, da mídia e da lógica do consumismo individualista no interior do mercado, ao mesmo tempo em que deslocam segmentos populacionais, desfavorecendo-os por motivos econômicos e sociais. Assim as sociedades contemporâneas terminam combinando, de maneira cada vez mais instável, a inclusão cultural e a exclusão socioeconômica.*” (2004: 31) Este processo em prática, acaba por consolidar a “nova exclusão social”, pois transcende os elementos da riqueza/pobreza material.

1.5.4.1 – Políticas Assistenciais

Numa primeira abordagem, em toda sociedade encontrar-se-ão grupos específicos cuja característica será a impossibilidade de auto-sustentação. Independente do viés ideológico de qualquer Estado admite-se de antemão que estes grupos devem ser objeto de atendimento assistencial (formal ou informalmente). O que diferencia neste caso são a condição e a necessidade de atendimento: permanente ou emergencial. Da distinção entre estes dois tipos surge a diferenciação entre assistência e assistencialismo. No grupo do atendimento permanente, de imediato sabe-se que crianças e adolescentes (mesmo variando a definição de idade), devem ser assistidas enquanto perdurar sua condição. Neste grupo incluem-se também os deficientes “tolhidos de trabalhar e produzir”. Em comum entre eles, na grande maioria dos casos, o elemento condicionante é sempre a pobreza. Outro grupo passível de compor este conjunto seriam os aposentados que perdem a capacidade de auto-sustentação, principalmente em função das dificuldades financeiras após a vida laboriosa. (DEMO - 2007) Ressalte-se também que entre as obrigações do Estado encontra-se a obrigação de manutenção dos presos, combate às epidemias e endemias, amparo à mendicância etc. Poderíamos ampliar este grupo, mas estes são suficientes para demonstrar que nestes casos a assistência nada mais é do que um direito relacionado à cidadania e está ligada à grupos específicos que necessitam de proteção social.

Outra condição se refere ao atendimento de necessidades emergenciais de grupos sociais que, temporariamente, perdem a capacidade de sustentação autônoma (vítimas de enchentes, deslizamentos, terremotos, secas, endemias etc.). Neste caso o caráter de suprimento das necessidades é temporário (enquanto durem os efeitos), ou seja, o que vai diferenciar as políticas sociais assistenciais do assistencialismo é exatamente o fato de que enquanto a primeira é uma necessidade oriunda de uma condição estrutural a outra é conjuntural, sempre a partir da definição das obrigações do Estado como elemento fundamental viabilizador de cidadania, via construção de políticas sociais emancipatórias. (DEMO - 2007: 27-28)

Cabe, no entanto, alguns esclarecimentos sobre os objetivos e fundamentações das políticas assistenciais. Se no âmbito das políticas sociais elas representam uma ação prática – a assistência materializando ações específicas reais, em sua efetivação é sempre interessante

fazer algumas distinções entre elas, evitando-se transformá-las simplesmente em sinônimos, embora complementares.

Dentro de um processo evolutivo histórico as políticas assistenciais migram de um caráter simplista de apenas suprir necessidades (materiais) básicas/primárias, para uma condição muito superior em que, não basta – apesar de necessário – apenas o suprimento material; torna-se essencial construir mecanismos que permitam a emancipação e a assistência se desloque para o campo dos embates sociais (daí os conflitos entre classes). Isto se deve à percepção de que a pobreza será sempre fruto de fatores e dinâmicas sociais, principalmente em um capitalismo excludente como o da periferia. Melhor ainda, a assistência não se limita ao campo da benemerência e da filantropia e invade o campo dos direitos dos homens. (SPOSATI et al - 2012: 56-57)

Esta concepção necessita de um entendimento de que a pobreza não pode ser encarada como um fenômeno individual, mas como problema coletivo em que a lógica liberal (ao utilizar-se dos conceitos de meritocracia, individualismo e autodeterminação) é insuficiente como fonte teórica explicativa. Não pode ser vista como o atendimento a um único e específico grupo social; mais ainda, políticas assistenciais devem ser entendidas como direitos e não como benefícios.⁸¹ Como esclarece SPOSATI (*et al* - 2012: 58-59):

Entende-se, pois, que os serviços produzidos pela assistência pública e em particular pela assistência social pública contêm sempre as duas dimensões: o serviço em si e seu componente educativo e ideológico. O serviço em si é o atendimento concreto a uma necessidade, e assim essa prática presente é um mecanismo de acesso aos segmentos mais espoliados da população. (...)

Entendidas estas condições, limites e anseios pode-se perceber que a assistência, portanto, deve ser produzida e aplicada dentro de uma lógica coletiva e não apenas como subsídio aos grupos minoritários. Na medida em que a pobreza, aprofundada e dinamizada pelo modo de produção capitalista, provoca uma identidade que leva a determinado grau de organização dos que por ela são atingidos e, ao mesmo tempo, em que se percebe que o quadro não é apenas localizado, mas geral (estrutural), o Estado se torna responsável (e obrigado) a planejar e a elaborar programas de amplo alcance que devem ser financiados pelo Orçamento Público. A assistência social, portanto, torna-se um instrumento de justiça social,

⁸¹ Destaque-se SPOSATI *et al* (2012: 58): “A assistência necessita ser compreendida, ainda, a partir da inserção nas relações de classe mediadas pelo Estado através de suas práticas. Portanto, a assistência diz respeito a uma modalidade de produção de bens e serviços a uma classe social. As propostas de que a assistência se faz para os “carentes”, o “quarto estrato”, o “lumpemproletariado”, encobrem as práticas do Estado como práticas dirigidas às classes subalternizadas. Encobrem ainda que, ao qualificar serviços como assistenciais, permite produzi-los como benefícios e não como direitos.

na medida em que os direitos sociais passarão a ter um caráter de universalidade em sua elegibilidade. (SPOSATI *et al* - 2012: 61-63)

Isto significa que: “*A assistência social, através de seus programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção.*” (SPOSATI *et al* - 2012: 64)

I.5.4.2 – Políticas Socioeconômicas

Neste espectro de políticas socioeconômicas encontram-se todas as iniciativas que visam a oferta de uma estrutura social em que se garantam a viabilização da cidadania, levando-se em conta a necessidade de geração de renda e emprego como elemento central de se evitar a “pobreza”. Retomando o debate cepalino, vale lembrar que algumas confusões são comuns nestes processos. Às vezes se confunde a existência de políticas que viabilizam o crescimento econômico como suficiente para a concretização do desenvolvimento socioeconômico. Apesar de sutis, as diferenças são grandes, pois, como visto, o problema central a ser resolvido se refere à criação/geração de riquezas e sua equânime distribuição, principalmente em economias periféricas (Terceiro Mundo).

Podemos destacar algumas políticas socioeconômicas,⁸² sempre levando em consideração sua fundamentação teórica, mas sem nos esquecermos de seu caráter subordinado à ação de um Estado capitalista em que o mercado (re)define o processo distributivo (concentrador) de riquezas. São elas: políticas de geração de renda e emprego, políticas de educação e formação profissional, habitação, saúde, previdência, transportes, urbanização, criação de “fundos sociais” etc. (DEMO - 2007: 33-34)

O que se percebe, portanto, é que na ação estatal encontram-se os elementos essenciais para a viabilização de políticas suficientes para uma pacífica dinâmica social. Políticas assistenciais e políticas socioeconômicas se referem ao conjunto de medidas necessárias, cujo objetivo seria sempre, pelo menos em tese, a oferta de condições de sustentação da renda e do emprego dentro de um ambiente de harmonia social. Cabe ao Estado, por exemplo, decidir qual o volume dos gastos necessários com investimentos em

⁸² No âmbito da macroeconomia são chamadas de Políticas Econômicas do Estado: “Política de Rendas”.

infraestrutura, educação, saúde, saneamento, esporte, lazer, cultura etc, ao mesmo tempo em que deverá decidir quanto de recurso público será destinado à manutenção do sistema financeiro em vigência (pagamento de juros).

Da mesma forma que as políticas assistenciais, as socioeconômicas devem possuir uma abrangência e finalidades que transcendam o puro e simples assistencialismo, ou seja, trata-se de uma necessária ação do Estado em que o atendimento às demandas dos grupos sociais (em conflito permanente) sejam atendidas não só no âmbito de satisfação direta das necessidades primárias individuais, mas, fundamentalmente, no âmbito coletivo: cultural, social e político. Para isso se torna fundamental a existência de um Estado que, ao incorporar a lógica, os conceitos e as dinâmicas históricas que caracterizam as sociedades capitalistas ditas modernas, atue a partir de princípios fundamentais que viabilizem a cidadania.

Este é um problema de difícil enfrentamento. Como destaca Pedro Demo (2007: 34):

Em teoria, essa proposta parece consistente, mas na prática se depara com o capitalismo concreto, no qual o crescimento econômico é insuficiente para absorver mão-de-obra disponível, tornando o desemprego e o subemprego fenômenos crônicos. Por outra, parece claro também que o desenvolvimento, à medida que vier e se vier, não se caracteriza pela capacidade crescente de absorção de mão-de-obra, mas pelo contrário, como condição tendencial do uso de tecnologia. Esta torna-se sempre mais a fonte principal de lucro e crescimento, não do uso de mão-de-obra.

1.5.4.3 – Assistencialismo

Para além do caráter emergencial do assistencialismo, é preciso destacar outras possibilidades reais. Como sempre acontecem, as deteriorações das condições sociais, principalmente em se tratando de capitalismo periférico, são correntes e aceleradas, uma vez que as ações de correção estrutural são insuficientes. Como o ambiente sociopolítico é sempre de conflito e disputas, a capacidade real de ação do Estado, via gasto público, se torna muitas vezes insuficiente, quando não inexistente. Neste caso as políticas sociais podem se tornar assistencialistas, na medida em que não combatem os problemas estruturais da desigualdade, ao mesmo tempo em que mantém e/ou aumentam as discrepâncias e a degradação social.⁸³

⁸³ Vale destacar a explicação de YASBEK (2013: 4): (...) *A Política Social, expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser automatizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem.*

Cabe aqui outra observação: políticas assistencialistas aprofundam o caráter perverso⁸⁴ destas relações sociais. Ocorre que a resposta dada pelo Estado, através de um paternalismo às avessas, acaba por reafirmar a ideia de que o que se busca é a minimização dos problemas e das carências sem que se efetive a inclusão (econômica, política e social) como um processo consciente e emancipador.

É este quadro que escancara a interface perversa com o capitalismo, ou seja, o Estado se transforma, mais uma vez, em instrumento daquele para justificar as desigualdades sociais por este produzidas. Reforça-se, portanto, o caráter ideológico destes processos em que, através do assistencialismo, é possível a ação sem a transformação. Podemos afirmar tratar-se de uma “densa nuvem” que encobre as mentes e as consciências. Daí a necessidade de, em algum momento, romper com o assistencialismo enquanto prática reiterada como expressão de política social. Como elucidada SPOSATI (*et al* 2004: 76):

A compreensão e produção dos serviços assistenciais a nível do aparente é a reiteração da subordinação e esta é que configura o assistencialismo como tática de ação. Ao realizar a passagem inclusão-exclusão sem se dar conta dos movimentos nela contidos, concorre para que ocorra o agravamento do efeito ideológico de subordinação.

Reorientar a prática assistencial na direção da luta pela constituição da cidadania implica ir além do aparente, de modo a fazer emergir a relação particular-universal, a vinculação entre o destino singular vivido e os determinantes gerais da classe a que pertence.

Podemos concluir então que todas as medidas aplicadas aos grupos sociais que não se auto-sustentam, mas que não pertencem aos grupos específicos em que as ações assistenciais são definidas e necessárias são políticas assistencialistas. Na medida em que não se criam condições estruturais para a mudança do caráter da pobreza e de seus fatores determinantes, mesmo as políticas socioeconômicas podem se degradar em assistencialismo, pois não alteram a capacidade de transformações, principalmente via pressões dos movimentos sociais.⁸⁵ Antecipe-se aqui que, como veremos, o caso brasileiro desde a Era

⁸⁴ Neste caso a ideia de perversidade se refere à lógica que se constitui nos processos em debate. Ao necessitado o assistencialismo se apresenta como solução permanente de sua “tragédia histórica”, mas, na realidade acaba por se tornar o elemento “escravizante” de sua condição humana e social, sem que ele se de conta disso. Como enfatiza DAGNINO (2004: 96): “Por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. Em espanhol a palavra mais adequada, conforme sugestões que recebi, seria *tramposa*.”

⁸⁵ Para reforçar esta ideia citamos aqui DEMO (2007: 35): “No fundo, instala-se a discussão central em torno da fácil e tendencial degeneração de políticas socioeconômicas em assistencialistas, pois isso corresponde à propensão do Estado de se legitimar por meio de doações compensatórias. Aprecia dar casas, remédios, mantimentos, bem como ‘emprego’ público. São todos expedientes assistencialistas que criam o parasitismo social, no sentido de obstaculizar a emancipação social. Em vez da auto-sustentação, via emprego e renda, a manutenção parasitária pelo Estado, o que revela, no outro lado, um Estado também parasitário.”

Vargas até os “anos de chumbo”, foi marcado por uma pesada “herança assistencialista” com forte vinculação ao “trabalho filantrópico, voluntário e solidário”, cujo processo se definiu a partir de uma “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas.” (YASBEK – 2009: 45-71).

Percebido esta dinâmica, o que se coloca aqui é o papel definitivo e fundamental da ação política, ao mesmo tempo em que se deve perceber e demonstrar as dificuldades impostas por um regime autoritário em que se exponenciam os conflitos, contrastes e a negação de direitos sociais e da cidadania com a consequente exclusão social. Apesar disso, independentemente de discutirmos o caráter e a complexidade da necessidade de existência de organizações que incorporem uma ação política (cuja ausência poderia denotar um atraso político existente na periferia), claro fica que a decisão de planejar e elaborar políticas sociais sólidas sempre dependerá do tipo de pressão efetiva da sociedade sobre os governos.⁸⁶

Neste sentido, paradoxalmente, a partir das necessidades originadas no modelo socioeconômico e político em discussão – e suas formas praticadas na solução dos problemas criados – é que se podem vislumbrar as possibilidades de mudanças necessárias para o enfrentamento destas questões. Como acrescenta SPOSATI (et al – 2004: 77):

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência de assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaços de conquistas de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas.

O autoritarismo (e suas ramificações), não pode se transformar em elemento inviabilizador das transformações. Apenas para ampliar o entendimento, apesar de polêmico, a necessidade de uma reforma agrária efetiva desde o início do século XX faz parte da pauta das necessidades urgentes do capitalismo brasileiro e isto não acontecerá sem que haja uma ação política e social organizada, tal como vem acontecendo através do MST.⁸⁷

⁸⁶ A este respeito ver DEMO (2007: 40-41).

⁸⁷ A este respeito ver FURTADO (2002).

1.5.4.4 – Políticas Participativas

Vale destacar que outra forma eficiente de se produzir resultados políticos desejáveis no âmbito das políticas sociais se refere à possibilidade da existência das chamadas políticas participativas em que, de acordo com o desenvolvimento e efetividade dos grupos de ação/reação na sociedade, se torna possível instrumentalizar e pressionar governos a produzirem, por exemplo, políticas assistenciais e/ou de desenvolvimento socioeconômico que garantam e/ou minimizem os efeitos da injustiça social; e estes resultados não se restringem às questões quantitativas, mas também, às qualitativas. Resultantes da construção de uma nova cidadania, através das políticas participativas se torna possível influenciar, por exemplo, na elaboração dos orçamentos públicos, na condução das políticas culturais (evitando a aculturação e/ou alienação ideológica), mobilidade urbana, ocupação fundiária etc. Trata-se, portanto, de uma dinâmica em que se caracterizam disputas em um processo de “perde-ganha”, o que envolve elementos específicos da dinâmica social, econômica, mas, fundamentalmente política.

Outro aspecto importante das políticas participativas é que o caráter das ações acaba por ampliar o alcance da democracia na medida em que os problemas sociais passam a ser analisados de forma mais atual contemplando transformações que provocam deslocamentos de necessidades sociais para outros estágios.⁸⁸

Cabe, portanto, reafirmar que a cidadania como resultado da consolidação de direitos sociais, será sempre um objetivo fundamental para a dinamização de qualquer sociedade. Destaque-se que, como apresentaremos a seguir, o caso brasileiro se consolida dentro de uma lógica “nacional desenvolvimentista” de um “capitalismo periférico”, em que a dinâmica social econômica e política sempre esteve determinada por conflitos geopolíticos. Com a ruptura ocorrida em abril de 1964 têm-se a substituição de um modelo histórico (de cunho nacionalista emancipador) para uma nova proposta influenciada por uma “guerra fria” em que a dinâmica de “Segurança Nacional” influenciará as ações político-sociais do Estado brasileiro e, portanto, determinará os diferentes graus de viabilização de cidadania. Neste

⁸⁸ Como destaca DEMO (2007: 41): “Políticas participativas recolocam, ademais, a questão da democracia, tornada também componente fundamental do bem-estar social. A característica principal desta visão é de reconhecer que bem-estar não é dádiva, mas conquista. O mercado, deixado à sua própria dinâmica, jamais redistribuiria renda, pois a lógica do capital é de sua concentração e maximização. O estado, deixado à sua própria dinâmica, não tem vocação democrática original, mas discriminatória, dentro da mesma lógica de concentração e maximização de poder. (Weffort, 1985, Coutinho, 1984). Assim, não existe participação dada, imposta, prévia ou suficiente. Dada, imposta, prévia e suficiente (demais) é a desigualdade social. Participação vem depois, se conquistada. Precisa ser construída, todo dia recuperada. (...)”

quadro de autoritarismo exacerbado o que já era complexo e controverso (agudização dos conflitos capital-trabalho) se torna mais difícil de solução e transformação.

Neste primeiro capítulo buscou-se sucintamente apresentar os conceitos que, de forma seminal, viabilizam o entendimento das complexas relações históricas, sociais, econômicas e políticas que levaram à consolidação do modo de produção capitalista em todo o mundo. Vale destacar como se tem encarado de forma pouco realista a conjugação entre o real papel desempenhado historicamente pelos Estados Nacionais; papel este definidor de resultados e padronizações sociais, econômicas e principalmente, políticas. Desta forma, para que se evitem generalizações e/ou padronizações, tornou-se fundamental ter clara as diferenciações entre os padrões (teóricos e práticos) dos tipos de desenvolvimento realizados nas discrepantes dinâmicas de construção de um centro e de uma periferia no mundo. Neste sentido o escopo teórico viabilizado pela CEPAL torna-se determinante para que maiores equívocos e desvios possam ser evitados. Isto significa que apesar de determinados consensos sobre o tema (e adoção/incorporação conceitual indevida), ao analisarmos países de industrialização tardia, como no caso do Brasil, é possível percebermos a sutil correlação entre as causas e efeitos resultantes, destacando-se a persistente influência geopolítica, principalmente quando nos damos conta do real alcance da dependência. Graças a este quadro podemos clarear os elementos que amalgamaram uma ditadura civil-militar que durou mais de 21 anos em nosso país.

Como aqui o elemento central se refere aos impactos e influências do capitalismo, buscou-se também apresentar a lógica e definição dos conceitos que demonstram o grau de ação social do Estado dentro deste modo de produção. A partir daí fica claro que as conquistas sociais, mesmo com a forte resistência das “frações de classe”, sempre serão resultantes de lutas sociais ininterruptas. Dito de outra forma, a construção e consolidação de Políticas Sociais, em qualquer tipo de capitalismo, será sempre a expressão dos limites existentes na capacidade de reação dos grupos sociais subalternizados – elas jamais acontecerão de forma natural. Isto tem obrigado, principalmente no caso brasileiro, a uma ação estatal diferenciada, seja por seu protagonismo efetivo e histórico como formulador das bases de políticas assistenciais públicas, seja como elemento de negação destas mesmas, à medida em que o capitalismo vai construindo novas formas de dominação do aparelho estatal. O que se depreende, portanto, é que seja qual for o momento e/ou as condições sociais, econômicas e políticas, cabe ao Estado buscar incessantemente, através da consolidação de direitos sociais,

a construção de uma cidadania plena, elemento sem o qual a decantada “paz social” jamais será alcançada.

A partir daqui buscaremos demonstrar como na sociedade brasileira chega-se a processos em que a (não)cidadania se efetiva, principalmente quando tentamos esclarecer os elementos definidores dos modelos penitenciário e carcerário.

CAPÍTULO II – A HISTÓRIA DA (NÃO)CIDADANIA NO BRASIL

“Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver.”

Thomas More (1516)

Para que tenhamos uma real percepção da dinâmica da exclusão social brasileira é fundamental que se destaque que nossa sociedade historicamente foi cindida por processos em que a pobreza e a fome sempre se apresentaram com características universais representativas de um “flagelo social”.

Neste ambiente é sempre útil lembrar o destacado papel desempenhado pela fome. Josué de Castro, desde a década de 1940, em sua obra clássica *“Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão ou aço”* identificou, didaticamente, a existência de pontos de profunda fragilidade alimentar divididas por regiões e graus de profundidade.⁸⁹ Importante ressaltar, também, que a fome não é apenas uma condição biológica, mas resultado de uma série combinada de problemas socioeconômicos. Neste sentido as relações econômicas e os interesses políticos são determinantes e fundamentais na construção desta tragédia histórica. Isto significa que a fome é o resultado e não uma causa em si. Como ensinou Josué de Castro (2002: 21):

“(...) mesmo quando se trata da pressão modeladora de forças econômicas ou culturais, elas se fazem sentir sobre o homem e sobre o grupo, em última análise, através de um mecanismo biológico: é através da deficiência alimentar que a monocultura impõe, é através da fome que o latifúndio gera, e assim por diante. (...)”

⁸⁹ Interessante que enquanto a “Área do Amazonas” e o litoral nordestino são consideradas áreas de “fome endêmica” (carência nutricional permanente), as “Área da Mata” e “Área do Sertão do Nordeste” foram consideradas áreas de “epidemias de fome” (carência nutricional transitória). (CASTRO- 2002)

Neste sentido faz-se necessário descrever outro tipo de enfoque sobre o conceito de pobreza. Adotamos aqui, como elemento básico – mas não exclusivo⁹⁰ – as definições de Carlos A. O. Monteiro, segundo o qual a pobreza pode se distinguir em pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta refere-se aos indivíduos, famílias ou grupos que não possuem meios mínimos que permitam o exercício das capacidades mais elementares do ser humano. Já a pobreza relativa tem como ponto de análise e construção a comparação do processo de distribuição da renda socialmente produzida entre os diferentes grupos sociais. Isto significa que a pobreza relativa é composta pelos pobres “*menos aquinhoados, ou seja, o segmento social menos privilegiado na repartição das riquezas, tenha ou não este segmento acesso garantido às necessidades básicas*” (MONTEIRO: 1993). Fica claro, então, que, historicamente, a pobreza caracterizante da sociedade brasileira é a pobreza absoluta, uma vez que amplas parcelas da população não conseguem suprir suas necessidades básicas mínimas.

Este quadro se torna mais denso quando ampliamos o alcance dos conceitos de “velha” e “nova exclusão social”,⁹¹ na medida em que se percebe que a pobreza vai ser mais persistente e complexa. Isto cria um complicador no que se refere à definição e priorização do tipo de políticas públicas a serem adotadas. Conforme elucida COHN (2005: 49):

“(...) primeiro problema é o da associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. O tema levanta a relação entre a lógica da igualdade e a da emancipação, ou seja, de um lado as políticas de combate à pobreza que buscam diminuir a desigualdade social no país e de outro as políticas sociais para a construção da cidadania. (...)”

Trata-se de uma consequência da forma como se construiu as concepções das políticas públicas para o combate à pobreza. Se na era Vargas a proteção social estava diretamente articulada à legislação trabalhista (o que significa dizer que se tratou do estabelecimento de políticas específicas regulando as relações entre capital e trabalho), a partir do período desenvolvimentista (até o fim dos 80) esta possibilidade, de certa forma, se esgota, uma vez que não foi mais possível uma mobilidade social atrelada ao crescimento econômico e, portanto, a evolução da pobreza torna-se acelerada e apenas a filantropia não

⁹⁰ A este respeito ver também KAZMIERCZAK (2010), POCHMANN et al (2004), SPOSATI et al (2012) e YASBEK (2012)

⁹¹ CAMPOS, et al (2004: 43 e 49): “**velha exclusão social**” refere-se ao processo de exclusão como consequência da impossibilidade de se beneficiar dos frutos do crescimento econômico e da cidadania, em função dos baixos níveis de renda e escolaridade, principalmente dos migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e indivíduos da raça negra – tem um vínculo patrimonial forte; a “**nova exclusão social**” atinge segmentos sociais antes relativamente preservados (jovens com elevada escolaridade, indivíduos com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais) em função de “*vulnerabilidade social, e também as diferentes formas de manifestação da exclusão, abarcando as esferas cultural, econômica e política.*”

daria mais conta de resolver as questões que, daí sim, passaria a aprofundar-se de forma estrutural. Como consequência tem-se que políticas públicas para o combate à pobreza passam a ser fundamentais. Neste processo distinto de transformação do quadro socioeconômico brasileiro configurou-se o que se denominou de “díades contraditórias”. (COHN-2005: 50)

A dinâmica da construção destas mudanças acaba por produzir maiores dificuldades na percepção e reconhecimento dos quadros de pobreza dentro de um país periférico como o nosso. Não ocorre uma efetiva internalização da “*percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana*”; isto gera um problema que dificulta, e muito, uma “*eficácia legal da regra de igualdade*”. A sociedade não consegue perceber o quadro que se constrói, o que vai ampliar a dificuldade de uma solidariedade inter-classes sociais. Como destaca COHN (2005: 51):

Quanto às necessidades sociais básicas, verifica-se um processo de naturalização da desigualdade social, que deriva, em países periféricos de modernização recente, como é o caso do Brasil, na produção de subcidadãos e subcidadãs. Esse fenômeno de massa têm duas interpretações: uma vê suas raízes na herança pré-moderna da nossa sociedade e a outra o percebe como consequência do processo de modernização de grandes proporções pelo qual passou o país.

Há de se destacar que a forma de enfrentamento destes problemas e o tipo de respostas que o Estado brasileiro ofereceu resultaram no aprofundamento da incapacidade de compreensão e incorporação, por parte dos subalternizados, de uma perspectiva de transformação de sua realidade; o favor e o clientelismo se antagonizam com os direitos de cada cidadão. Como esclarece YASBEK (2012: 51):

Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

Outro ponto a ser elucidado se refere às influências da história política brasileira. Pela ausência de um “povo político organizado”, a construção de uma identidade nacional configurou-se como tarefa muito difícil. A transição de colônia para um Estado Nacional foi marcada pela fragmentação, ou seja, os movimentos emancipatórios tiveram características celulares em que, a cada movimento libertário e de emancipação, buscava-se a consolidação

da autonomia de frações do território. Isto significou que a ação política nunca se deu a partir de uma unidade nacional, mas sim, a partir de percepções fracionárias de emancipação. Este fato dificulta a construção de um conceito de cidadania ampliado. Como esclarece José Murilo de Carvalho (2013: 67):

(...) É preciso também verificar em que medida, mesmo na ausência de um povo político organizado, existiria um sentimento, ainda que difuso, de identidade nacional. Esse sentimento, como já foi observado, acompanha quase sempre a expansão da cidadania, embora não se confunda com ela. Ele é uma espécie de complemento, às vezes mesmo uma compensação, da cidadania vista como exercício de direitos.

Por outro lado, apesar das características apontadas, não se pode falar em “apatia política”. O histórico dos “movimentos reativos e não propositivos”⁹² que provocaram convulsões sociais no Brasil desde o Segundo Reinado, denotam “alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado.” Apesar de restritos a uma racionalidade política limitada e sem a plena percepção coletiva destes episódios, se torna possível afirmar que “... havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo.” (CARVALHO-2013: 75)

Apenas estas breves observações já seriam suficientes para se perceber como a questão da pobreza – e da indignância humana – deixou de ser parte do debate político e, por consequência, esteve sempre relegada a um plano muito inferior no que se refere às prioridades das políticas sociais públicas no Brasil.⁹³

II.1 – A CONSTRUÇÃO DE UM COMPORTAMENTO AINDA PRESENTE

O histórico brasileiro de construção da (não)cidadania, sempre negando a essência de uma lógica liberal, foi marcado por uma dinâmica muito específica (interna e externamente) misturando aspectos históricos, culturais, econômicos, antropológicos, políticos e geopolíticos. Desta forma o “velho e o arcaico” sempre estiveram presentes,

⁹² A se destacar: Revolta dos Cabanos (Pernambuco e Alagoas - 1832), Cabanagem (Pará – 1835-1840), Revolta dos Malês (Salvador - 1835), Balaiada (Maranhão - 1838), “quebra-quilos” (1971-1874), Canudos (Bahia - 1896), “Revolta da Vacina” (1904) e Contestado (Paraná - 1912)

⁹³ Aponta YASBEK- 2012: 52) “Analisando a prestação de serviços sociais públicos na sociedade brasileira, Lessa define esta área como o ‘neolítico inferior da administração pública no Brasil’ (Lessa, 1990), e, na mesma direção, O’Donnell observa que o estilo de gestão da ‘coisa pública’ no campo social é caracterizado por padrões “atrasados” em confronto com algumas dimensões da modernidade do econômico. Para o autor, este arcaísmo se coaduna com a desigualdade imperante no país e é movido pelo clientelismo e por seu poder desarticulador e institucionalizador dos confrontos entre classes (cf. O’Donnell, 1987).”

mesmo em momentos de pretensa modernidade. Nossa revolução burguesa, jamais alcançou os patamares e objetivos do liberalismo mundial; nossa dinâmica de inserção capitalista internacional, muito embora tenhamos nos tornado um elemento fundamental da expansão monopolista na periferia, se deu a partir da influência das corporações que sempre destinaram os excedentes econômicos para fora.⁹⁴ Estes fatos influenciaram diretamente o caráter das políticas sociais, assim como a dinâmica anti-democrática sempre foi a nossa marca em todos os sentidos. Desde os tempos da escravidão, com a Constituição de 1824, têm-se como característica preponderante das relações do Estado para com os grupos menos favorecidos, a marca do “mando e do favor”. Adicione-se a este processo histórico algumas características que determinam toda uma cultura de “violência institucional” (pública e privada).

Ao analisarmos as fórmulas de construção das relações sociais brasileiras, apesar das mesmas não terem sido motivadas e/ou transformadas por processos de profunda ruptura social interna como em outros países (guerras civis), percebe-se que elas acabaram por aprofundar e marmorizar a lógica das injustiças. Deste quadro pode-se perceber que a violência resultante até os dias de hoje, principalmente entre jovens em nossas cidades, é fruto direto destes processos. Ao analisar as heranças do coronelismo desde o século XIX e o comportamento da Justiça, Alba Zaluar (2007: 37) demonstra:

Nessas localidades onde imperavam chefes locais, os juízes então não tinham autonomia e as suas decisões usualmente beneficiavam os poderosos, cujos crimes ficaram impunes. Não se pode dizer que os tribunais estavam acima do poder privado local, exceto no Rio de Janeiro, a capital, onde os tribunais superiores adquiriam a independência necessária. Conseqüentemente, a impunidade tem uma longa história no Brasil. Os policiais também foram formados para satisfazer os proprietários de terra e a eles submeterem-se, reprimindo somente os pobres, os negros e os indígenas.

Não se trata, portanto, de episódios fortuitos e/ou passageiros; trata-se da formação de uma lógica, embasada no conflito de classes e no tipo de intervenção estatal no Brasil, que pouco ou nada se alterou até os dias atuais. Como explica Marilda Villela Iamamoto (2008: 33-35):

A ideologia “do mando e do favor” traz embutidas as relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, a cumplicidade contra a postulação, pela civilização burguesa, da autonomia da pessoa, da remuneração objetiva, da ética do trabalho. Os “incompatíveis saem de mãos dadas” e o liberalismo passa a legitimar o arbítrio. O favorecido engrandece a si e a seu benfeitor, havendo uma compensação simbólica: só é favorecido

⁹⁴ A este respeito ver FERNANDES (1968).

porque não é escravo. Inclui uma cumplicidade sempre renovada, que atesta serem ambas as partes “livres”. “Aí a novidade: adotadas as idéias e razões européias, elas podem servir e muitas vezes serviram de justificação, nominalmente ‘objetiva’ para o momento do arbítrio que é da natureza do favor” (Schwartz, 1981, p. 17). A burguesia incorpora no discurso as elaborações européias contra o arbítrio e a escravidão, mas na prática afirma o favor e o clientelismo em instituições que proclamavam formas e teorias do Estado burguês moderno.

(...) Na trajetória da construção dos direitos no Brasil, pesa a determinação de elementos fundamentais da formação histórica brasileira: a grande propriedade territorial, as relações de poder, apoiadas em relações de dependência pessoal, no compadrio e na ideologia do favor (Couto, 2004). Essa herança favorece o cultivo dos interesses privados, inclusive o uso privado de recursos públicos, impeditivos da constituição de uma cidadania sólida e universal. Essa cultura política não foi inteiramente superada, apesar das lutas por direitos. (...) ⁹⁵

II.2 – O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – PERÍODO VARGAS

O período Vargas se constitui, sem dúvida, nos primeiros passos de criação de mecanismos que visassem a sustentação de uma harmonia social. Por ser o líder de uma transição do velho modelo em que as oligarquias comandavam o processo econômico e político, para um projeto de industrialização capitalista, em seus governos surgiram propostas e processos que fossem capazes de pavimentar na sociedade brasileira um caminho para o desenvolvimento social e econômico com base nos anseios do nacional-desenvolvimentismo. Não por acaso que a preocupação central sempre foi a manutenção/sustentação da “paz social”. Nas palavras de Evaldo Vieira (1983: 41):

As manifestações do Presidente da República, referentes à política social, ganhavam normalmente a designação de “progresso social” ou de “bem-estar social”, numa evidente preocupação com a chamada “paz social”. Havia, sem dúvida, especial atenção de Getúlio neste campo, conforme se pode constatar pela persistência em aludir aos temas de política social em seus discursos e suas mensagens.

Para isso a ação direta do Estado como formulador e articulador de políticas públicas sociais que consolidassem e garantissem seus objetivos se torna imprescindível. Após seu primeiro período de governo em que define emblematicamente suas ações na tentativa de consolidação de um “Estado de bem-estar social”, em seu segundo período (1952-1954), apesar dos relativos sucessos, mantêm a essência de suas propostas originais.

⁹⁵ Ver também NETTO (2013: 290-301)

Isto significa que o alcance das ações do governo Vargas, percebendo as dificuldades da dinamização capitalista em execução, se direcionaram aos mecanismos de Assistência Social a partir da definição de prioridades específicas, setoriais e estruturais: Educação, Saúde Pública, Previdência e Assistência Social e Habitação Popular.⁹⁶

Vale lembrar que os primeiros passos na direção de transformação do enfrentamento da pobreza como questão social mais profunda, não se inicia antes de 1930, momento em que transformações políticas se aceleram e definem um projeto de cunho capitalista no Brasil. Até então apenas excepcionalmente não se tratou a pobreza como “disfunção pessoal dos indivíduos”. (SPOSATI *et al* - 2012: 41). Por outro lado o Serviço Social, de forma embrionária, é implantado em 1936 através do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), em São Paulo. Na origem, ou seja, na criação do CEAS em 1932, as preocupações derivavam dos conflitos relacionados ao trabalho.⁹⁷ Foi uma forma de, pavimentar as transições que ocorreriam com a industrialização em andamento; de *apoio a esses “organismos transitórios que cederão lugar à associação de classe que nossas elites operárias irão formar e dirigir logo que para isso estejam aptas”*. (SPOSATI *et al* - 2012: 43)

O que se apresenta, portanto, é a percepção de que já se fazia necessária a afirmação de uma “cidadania social” via pressão do proletariado, sendo que, como todo processo de transformação social, em seus primeiros passos, não ocorre uma legitimação natural por parte daqueles que seriam os “clientes”. De qualquer forma o Serviço Social surge como *a própria superação da assistência e da dependência*; uma forma de se romper com a concepção incorporada em que o elemento central era a *benemerência oferecida, voluntária e irracionalmente, pela solidariedade e da sociedade*. (SPOSATI *et al* - 2012: 43-44) Isto não significou, por exemplo, que estes ideais não se tenham obstaculizados e confundidos na medida em que diferentes governos e ideologias se sucederam em nossa história.

⁹⁶ Foi no período Vargas que se incrementam despesas públicas globais com ensino visando combate ao analfabetismo, assim como consolidar a melhoria das condições gerais do ensino público secundário, técnico e superior (urbano e rural); definem-se estratégias diretas de construção de projeto amplo de Saúde Pública (combate à mortalidade infantil e geral, doenças de Chagas, malária, febre amarela, peste, tracoma, boubá e, principalmente à tuberculose); consolidam-se os objetivos da legislação criada em seu governo sobre Trabalho e Previdência Social; define-se uma política de Assistência Social e; atua-se diretamente na questão da Habitação Popular em nível nacional através de um planejamento que definiria a participação de recursos públicos e privados via ação da Comissão Nacional de Bem-Estar Social, ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A este respeito ver: VIEIRA (1983: 19-63)

⁹⁷ Oficialmente, apesar de poucos resultados práticos, durante o Estado Novo, em 1938, através do Decreto-lei nº 525, institui-se a organização nacional de Serviço Social enquanto modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde. (SPOSATI *et al* - 2012: 45)

De forma mais organizada e efetiva, em 1942 (representando uma simbiose entre a iniciativa privada e a pública) surge, em colaboração direta com o governo Vargas, a Legião Brasileira de Assistência (LBA).⁹⁸ No desenrolar desta nova perspectiva, também em 1942, cria-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e em 1946 o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC). Conforme destaca SPOSATI et al (2012: 46):

“uma mudança qualitativa no comportamento assistencial do Estado e do empresariado em relação ao proletariado. As atitudes aparentemente paternalistas – absolutamente não desprovidas de interesse econômico – que geralmente procuravam responder, até mesmo preventivamente, e desvirtuar em seu conteúdo a pressão reivindicatória, devem ceder o lugar a uma política mais global, representativa de uma nova racionalidade” (carvalho et alii, 1981: 263).

Mais adiante aponta a autora: “O progresso social, compreendido como um dever do Estado passa a ser a perspectiva orientadora das ações do Serviço Social. Imanente a esta compreensão está a de evolução social, ascensão social, que irá se explicitar na *promoção social*.”

Mesmo com as alternâncias do ambiente político brasileiro na Assistência Social, até a década de 1950, constituem-se mecanismos conceitual e tecnicamente fundamentados. Têm-se, portanto, de um lado a afirmação de uma proposta de evolução, inclusão/integração e emancipação visando “ascensão sócio-econômica” e, de outro, práticas de subordinação à lógica do modo de produção capitalista com todas suas consequências e desilusões materializadas. Como explica SPOSATI *et al* (2012: 47):

Mais tarde é possível a consciência de que esta ascensão atendia a propósitos do modo de produção capitalista. Isto é, reiterava a subordinação e o anestesiamiento através do atendimento tutelado e ilusório prestado pelos programas assistenciais. E retirava desse exército aqueles que, com maiores potencialidades – seleção dos mais aptos –, podiam rapidamente atender às novas exigências da produção industrial, qualificando-os a custos mais baixos.

Interessante destacar também que, como visto, contrariando uma concepção liberal, em que os direitos sociais se concretizariam após a consolidação dos direitos políticos, Vargas constrói primeiro todo um aparato de políticas sociais (marcadamente com a CLT em 1943) antes da ocorrência de uma dinamização política dos movimentos sociais. A bem da verdade, em seu período democrático, o governo abre espaço para a dinamização destes

⁹⁸ Estatutariamente as presidências da LBA seriam destinadas às primeiras-damas. (SPOSATI et al - 2012: 46)

movimentos, ou seja, a participação política retoma seu espaço. Este fato pode ser apontado para a definição de conquistas sociais definitivas, sem as quais o futuro estaria extremamente comprometido. Como esclarece CARVALHO (2013: 123-124):

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores. (...) (...) O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzindo o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. (...)

II.2.1 – O papel da Legião Brasileira de Assistência – LBA

Por se tratar de instituição basilar na construção de uma concepção de ação estatal no âmbito da Assistência Social, cabe destacar alguns aspectos marcantes da LBA, fato este que determinou toda uma série de consequências e reações à sua influência prática. Neste sentido é necessário lembrar o caráter dúbio e até distorcido desta instituição ao longo de sua existência. Surgida como proposta modernizadora e emancipadora, com o desenrolar do projeto capitalista no Brasil, a instituição adquire outras conformações. Aldaiza Sposati e Maria do Carmo Falcão (1989: 10), ao apresentarem aspectos marcantes da LBA argumentam:

A consistência deste órgão é exatamente ser inconsistente a qualquer outro padrão formal de avaliação de um órgão público. Em si, a **LBA** constitui uma estratégia institucional extremamente particular, que mais expressou um pacto populista entre Estado e Sociedade civil.

Neste cenário de peças móveis, a **LBA** é na história das instituições governamentais, o espaço primordial de atenção à pobreza brasileira. Conseqüentemente, as ações da **LBA** revelam as possibilidades que “o cidadão pobre” brasileiro tem no interior do Estado. Deixar de ser visto e atendido como “coisa” ou “miserável” e passar a ter garantias de atendimento na condição de trabalhador e cidadão é, sem dúvida, uma trajetória conflituosa na pobreza brasileira até os dias atuais.

Em obediência às transformações e alternâncias do poder no Brasil (Getúlio Vargas - J.K. – Ditadura Civil Militar de 1964 – Nova República) a LBA acabou por refletir todas as contradições e limitações impostas, mesmo tentando sempre preservar suas propostas originais. Apesar de iniciativas de uma reestruturação ao longo de sua existência,⁹⁹ um dos problemas centrais destas circunstâncias deve-se fundamentalmente à incapacidade de se

⁹⁹ A este respeito ver SPOSATI & FALCÃO (1989: 39-61).

firmar sua identidade. De uma tentativa de consolidar o imbricamento entre: seguridade e segurança social, assistência social, cidadania e anseios do modo de produção capitalista,¹⁰⁰ a LBA acaba por ser responsável não só pela inviabilidade de um modelo de atendimento horizontalizado das demandas sociais, mas – e o que é pior –, também pela difusão de conceitos que aprofundaram um caráter higienista e de segregação social, na medida em que se estabelecem diferentes tipos e modelos de cidadania. Como explicam SPOSATI & FALCÃO (1989: 17):

As “camadas populares”, eram vistas pela sua negatividade, isto é, como frágeis, despreparadas, desmobilizadas. Essa tese a respeito do “amorfismo” da sociedade brasileira, possibilitava propostas autoritárias até mesmo nos grupos de esquerda. A liberdade do trabalhador era permutada pela proteção; os pauperizados em geral (trabalhadores formais ou não) permutavam através da assistência, a condição de cidadão pela de necessitado assistido. Nesse contexto, o pensamento democrático brasileiro, não parece suficientemente forte para superar a discriminação ao trabalhador, decorrente da formação particular das classes trabalhadoras no Brasil, entre outras coisas, sob o signo da escravidão tardia, e conseqüentemente da exclusão social.

Na prática, isto significa que majoritariamente a LBA, na contramão de suas origens e propostas, acabou por desenvolver um modelo em que o assistencialismo, permeado por uma pouco disfarçada luta de classes, foi a marca de sua história aprofundando sobremaneira concepções distorcidas sobre as reais necessidades e obrigações do poder público frente aos problemas da exclusão social e da inviabilização da cidadania.

Da mesma forma, num misto de causa e consequência, as Políticas Sociais do período Vargas, apesar e por conta de grave crise política ao final de seu último governo, não consegue avançar plenamente e consolidar uma dinâmica que viabilizasse a construção efetiva de cidadania, seja pelas transformações geopolíticas do período, seja, ainda, pelos problemas da luta de classes permanentemente latentes em nossa sociedade. Como explica VIEIRA (1983: 62-63):

(...) Vargas ofereceu resistência à derrubada de seus anseios de emancipação da economia brasileira. Mas, aos poucos, tais anseios se foram tornando inviáveis em virtude de crise econômica interna, dos embaraços nascidos do

¹⁰⁰ Como esclarecem SPOSATI & FALCÃO (1989: 17): “As políticas sociais brasileiras são marcadas até hoje pela cisão entre a seguridade e a segurança social, construindo uma forma peculiar de reprodução estatal da força de trabalho. (...) (...) Os serviços sociais públicos neste contexto, mesclam-se com os serviços previdenciários que operam sob o padrão da segurança social, isto é, estendem-se só àqueles que possuem uma relação contratual de pré-pagamento pelos serviços auferidos. Os segmentos mais pobres, sob tal compreensão, não são de trabalhadores, já que subempregados ou sem vínculo formal, não são incluídos naqueles serviços sociais. Para esses últimos, são destinados os programas assistenciais à título compensatório ou de bem-estar, por parte do Estado ou da Sociedade Civil.

capital estrangeiro e, acima de tudo, por causa da enorme capacidade de pressão sobre o poder instituído, alcançada pelos grupos mais conservadores da sociedade brasileira. (...)

(...) Sem meios de concretizar até mesmo todas as suas promessas neste campo, o Presidente da República dedicava-se a remediar casos mais aflitivos. Distante das medidas estruturais em sua atuação governamental, Getúlio só veio a melhorar as condições de vida da população carente, no Brasil, através de algumas providências dispersas de política econômica e de política social. Embora pregasse a melhoria das condições de vida dos necessitados, procurando reuni-los em torno de si, ele não avançou além das soluções de momento.

II.3 – O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – PERÍODO JK

Ao consolidarem o projeto desenvolvimentista de Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart se tornam herdeiros naturais e diretos da “herança varguista”. Ao assumirem o governo depois de conturbado período de transição entre o suicídio de Vargas e o restabelecimento de uma “normalidade democrática” conseguem executar, pelo menos no aspecto econômico, o projeto herdado de forma positiva. Um dos elementos responsáveis por estes resultados se deve a uma relativa estabilidade política, uma vez que a base de sustentação do governo se deu a partir de um “tripé” em que no âmbito legislativo ocorre a sustentação política por parte do Partido Social Democrática (PSD) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ao mesmo tempo em que nos “quartéis” a figura e presença ativa do General Henrique Teixeira Lott¹⁰¹ garantia a “neutralidade” dos militares. Neste quadro restou à União Democrática Nacional (UDN) o papel e o desempenho de uma oposição, até certo ponto moderada, quando comparada ao ocorrido durante o governo Vargas.

Assim, JK assume e realiza, através do Plano de Metas (1956-1961), as transformações estruturais definitivas para a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil. Dentro de um ambiente geopolítico de confrontação ideológica resultante do final da II Guerra Mundial, a chamada Guerra Fria, mesmo o projeto de JK passa a ser um obstáculo aos objetivos dos EUA para o Continente, já que o Brasil assume definitivamente a vanguarda das transformações econômicas, sociais e políticas que se presumia que aconteceriam. Em essência o governo JK se embasa em alguns princípios ideológicos, nem sempre pragmáticos, quais sejam: a) construção de uma lógica em que se conservava a “ordem legal da época”, b)

¹⁰¹ CARLONI (2014).

manutenção na “confiança no futuro da grandeza nacional”, c) garantia da “consolidação do regime democrático”, d) proposição de um “alinhamento com o chamado mundo livre”, e) certa confiança na “inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao País e o desenvolvimentismo”. Constrói-se desta forma, então, um clima de otimismo “difundido no atacado e varejo”. (VIEIRA-1983: 70)

Na prática isto acaba significando que, dada a confiança nos resultados futuros projetados pelo desenvolvimentismo, os demais problemas sociais históricos seriam resolvidos quase de forma automática. Cria-se, portanto, um terreno movediço, pois as preocupações com o desenvolvimento social deveriam ter sido objeto de outro tipo de intervenção direta e deliberada por parte do Estado, tal como no período antecedente. Como destaca VIEIRA (1983: 70):

(...) Para Kubitschek, o povo brasileiro já percebera a inutilidade das críticas vazias e das restrições aos investimentos, que não viriam a conceder os direitos fundamentais a uma “legião de párias sem nenhum horizonte, a não ser o da pobreza mais completa e desumana”. Ora, se isto podia ser certo, tal não acontecia com a solução indicada para transformar as condições precárias em que viviam as “populações mais esquecidas e deserdadas”. Na verdade, Juscelino lançava mão do vago recurso do desenvolvimentismo também para vencer as difíceis condições de vida daquelas populações, como se estivesse utilizando um instrumento rápido, eficaz e sobretudo definido. Sendo coisa do futuro e exibindo eficiência discutível, o desenvolvimento para Kubitschek atingia ainda tal amplitude que nele tudo cabia. (...)

Que fique claro que neste agitado ambiente as convicções de JK tinham como cenário um processo em que as políticas econômica e social “não contrariavam qualquer grupo de expressão na luta política”, seja pelo pacto político com os conservadores (UDN e parte do PSD), seja pela acomodação promovida pelo controle do Ministério do Trabalho pelo PTB, seja, ainda, pela tranquilidade e estabilidade legalista advinda dos quartéis.¹⁰² Na melhor das hipóteses, isto significaria o adiamento do enfrentamento destas questões. Haja vista que já a partir de 1957 recrudescem os enfrentamentos com o governo, o qual pratica, de forma ostensiva, estratégias características de solução aos moldes do capitalismo. Ao comentar a

¹⁰² Como destaca VIEIRA (1983: 75): “(...) De uma parte, a situação social e econômica no campo era mantida incólume, livre de projetos do tipo da Reforma Agrária, devido ao veto do PSD (com a aprovação dos oposicionistas da UDN e de outros partidos). De outra parte, as populações das cidades recebiam os benefícios das leis amenas. A estas populações dirigiam-se aumento dos vencimentos do funcionalismo público, prorrogação de Lei do Inquilinato, criação do Fundo de Assistência, organização do Serviço de Assistência e de Seguro Social, abono provisório, reajustamento automático de aposentadorias e pensões, às vezes com algum toque trabalhista. (...)”

forma de ação do governo frente à “greve dos 400 mil” em São Paulo, VIEIRA (1983: 80), explica:

(...) A estas medidas seguiram-se outras, que vinham definir terminantemente os limites consentidos da mobilização operária. Mais uma vez, a greve se dirigiu para o esgotamento, sem alcançar satisfatoriamente seus objetivos. Assim como antes, a eventual pressão das massas populares logo sugeria a necessidade de mantê-la dentro do espaço delimitado pelo poder político. Portanto, o populismo admitia os reclamos dos trabalhadores e concordava com a influência deles sobre as alianças partidárias, mas preferia colocá-los a distância. (...)

(...) Um dos líderes das Ligas Camponesas, Francisco Julião, referindo-se à construção de Brasília, observava que seus “edifícios foram alicerçados, no sacrifício de centenas de milhares de camponeses, no quinquênio Juscelino Kubitschek, que não teve uma palavra de esperança sequer para o campesinato...”. (...)

Cabe aqui relembrar que, como visto anteriormente, na consolidação e execução do Plano de Metas se por um lado consagrou-se o Planejamento como forma eficiente de transformações estruturais efetivas, por outro aprofunda-se o caráter tecnicista de construção de políticas econômicas em um país carregado por heranças sociológicas que necessitavam de urgentes reformas – não apenas técnicas, mas essencialmente políticas e sociais –, tão urgentes quanto a industrialização plena. Basta (re)frisarmos que dentre as 32 metas, no conjunto dos 6 grupos proposto no Plano, apenas uma (que tratava da formação de mão de obra técnica para o indústria) se encarregava de correção das graves distorções sociais brasileiras. (LESSA-1981, VIEIRA-1983)

A estratégia adotada no campo das políticas sociais se baseou em propostas de descentralização, transferindo aos estados e municípios maior participação direta na execução destas. Como consequência os resultados alcançados foram inferiores aos conseguidos por Vargas. Embora certas ações reforçassem a lógica de um planejamento global, o que ocorreu foi que no âmbito da ação social, o Estado, apesar de algumas iniciativas concretas,¹⁰³ não consolida um conjunto de assistência pública, exatamente em um momento em que era preciso realizar um esforço de integração (fazer frente às necessidades do capitalismo recém inaugurado) e, desta forma, viabilizar o desenvolvimento socioeconômico em essência, como veremos a seguir.

¹⁰³ Leve incremento de gastos federais com a educação e pesquisa, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – da qual resultou um movimento político-social na “campanha em Defesa da Escola Pública –, efetivação da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública, extensão por todo país do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMDU), cooperação dos órgãos previdenciários à Fundação da Casa Popular, atualização do teto da aposentadoria e pensões ao nível de 3 vezes o salário mínimo e, não menos importante, a definição da Lei Orgânica da Previdência. (VIEIRA: 1983).

Na Educação a alfabetização de adultos se concentrou nos grandes centros urbanos para atender demandas das indústrias instaladas; na educação primária, apesar de modestas melhorias, não se consegue atingir a todos os espaços nacionais (principalmente as zonas rurais); no ensino médio incentivou-se o ensino técnico (ciência aplicada) em detrimento da melhoria do ensino de formação secundária geral (ciência pura); no ensino superior ampliam-se e estimulam-se cursos das ciências aplicadas (engenharias, agronomia, veterinária etc.). (VIEIRA-1983: 99-114)

Na Saúde Pública, sendo médico de formação, JK tratou de garantir que doenças transmissíveis (malária, boubá, varíola, tuberculose e lepra) não voltassem a atingir quadros de endemias e epidemias através de programas de saneamento básico; no âmbito dos serviços médicos privilegiou o atendimento ao trabalhador urbano – “empregado de uma empresa” –; transformou o Serviço Social de Saúde Pública em Fundação (FSESP) buscando diminuir a taxa de mortalidade geral, principalmente em Estados do Norte e Nordeste em que os números eram elevadíssimos, e; estendeu o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMDU) para todo país. (VIEIRA-1983: 114-118)

Na Previdência Social, JK estreitou as relações da Previdência com a área de Assistência Social e de Habitação Popular. Ao envolver os Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadorias de forma mais direta, conseguiu ampliar a oferta de casas populares; não conseguiu, no entanto, incorporar os trabalhadores rurais sob a proteção da Previdência; finalmente, neste quesito, conseguiu sancionar em 26 de agosto de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social. (VIEIRA-1983: 118-126)

Grosso modo, ao compararmos os resultados econômicos do governo Kubitschek aos resultados no âmbito social, percebe-se que este ficou muito aquém das necessidades que se apresentavam após tão profundas mudanças estruturais ocorridas no período. Pode-se afirmar que JK apenas manteve, de forma sofrível, as heranças recebidas do período varguista, principalmente quando se comparam os momentos políticos interno e externo que envolveu os dois governos. Nas palavras de VIEIRA (1983: 127-128):

(...) As metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições de vida da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las, através da febre desenvolvimentista. (...)

(...) A política social vivia unicamente de uma série de decisões predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação, na Previdência Social e na Assistência Social. Não aconteceu qualquer tentativa de transformações mais profundas, capazes de alterar substancialmente a

política social. Kubitschek orientou suas decisões para casos de emergência, mais ou menos passageiros. (...)

II.4 – O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – PERÍODO JÂNIO-JANGO

Engajado de última hora nas fileiras da UDN – de forma muito conveniente para ambos os lados –, Jânio da Silva Quadros se elege Presidente da República em 1960. Como Vice-Presidente elegeu-se mais uma vez João Belchior Marques Goulart, um herdeiro político de Vargas, além de ter sido uma garantia de estabilidade junto aos trabalhadores durante o governo JK. Neste instante constitui-se o que podemos chamar de incoerência ideológica. Isso porque na realidade Jânio surgira no quadro político nacional após uma carreira meteórica com um apelo populista extremamente forte, mas muito identificado com os anseios de uma classe média conservadora e católica. Dono de excelente retórica inicia seu mandato acenando à sociedade com possibilidades reais de transformações e correções de rumos, no sentido de modernizar as relações sociais e políticas nacionais.¹⁰⁴ Guardadas as devidas proporções Jânio poderia ter sido o Presidente eleito por qualquer partido de orientação socialista, caso suas propostas fossem factíveis, dentro da dinâmica política e geopolítica em andamento. O fato é que o governo Jânio nada possuía além da retórica, ou seja, de 1º de janeiro a 25 de agosto de 1961, nada foi feito de fato e o que se vivenciou foi um processo de transição para um golpe de Estado que marcaria profundamente nossa história.

Com a eleição de Jânio, contraditoriamente ao seu discurso, os interesses nacionalistas passavam a ser ameaçados em função da efetiva chegada dos históricos adversários de Vargas ao poder. Com a crise provocada pela renúncia de Jânio, as mesmas forças políticas e militares que tentaram impedir a posse de JK em 1956 retomam as tentativas de golpe via impedimento da posse do Vice-Presidente que encontrava-se em viagem protocolar à República Popular da China (Comunista). A solução para o impasse se resumiu a uma manobra política em que se institui o “Parlamentarismo à brasileira”, numa tentativa escancarada de se tutelar o governo de João Goulart.

¹⁰⁴ Entre várias promessas, Jânio apresenta à sociedade a garantia de manutenção da “democracia, a moralização, a liberdade sindical, o direito de greve (dentro da ordem social), a conservação das liberdades, a promoção do bem-estar social e a independência da política externa”. No âmbito das reformas ele propõe: “a reforma cambial para estimular as exportações; a reforma relativa ao combate ao abuso do poder econômico; a reforma relacionada com a remessa de lucros para o Exterior; a reforma do imposto sobre a renda; a reforma bancária; a lei antitruste; a lei de reforma agrária; a reforma do ensino universitário; a reforma dos códigos; e reorganização da estrutura das instituições sociais. (VIEIRA-1983: 134-135)

Jango não só incorporou sua herança política como se transformou em um elemento de esperanças para as populações mais pobres, ou seja, aquilo que era pura retórica de Jânio, Jango assume como efetivo projeto de um governo reformista que pudesse levar o país à uma dinâmica de desenvolvimento social e econômico, sempre com a prevalência das questões sociais sobre esta última. Como descreve VIEIRA (1983: 146):

(...) Ao assumir o governo federal, já apresentara boa parte de seu ideário, cujos aspectos econômicos giravam em torno do desenvolvimentismo, da emancipação econômica, da planificação, do aumento de exportações e especialmente da valorização da agricultura. A respeito da política externa, defendia a autodeterminação dos povos, criticando a utilização de fabulosas somas na produção e na manutenção de armamentos, em vez de se dirigirem à Saúde, à Educação e ao Bem-estar. O Presidente da República recém empossado, acreditava no “alto nível de educação política do povo brasileiro, beneficiando assim a harmonia nacional e permitindo “imediatas conquistas na marcha do desenvolvimento econômico do País e principalmente no campo da justiça social”. Acima de tudo, ele parecia colocar a conservação da ordem instituída.

Este quadro pode, de certa forma, esclarecer como forças tão poderosas (principalmente internacionais) se colocaram na mesma trincheira para derrubar Jango. Mesmo após sua libertação¹⁰⁵ da tutela imposta com a renúncia de Jânio, Goulart manteve-se firme no propósito de promover as chamadas “Reformas de Base” (principalmente a Agrária e Tributária). Foi deposto do governo arbitrariamente a partir de uma conspiração jamais vista no Continente, agora efetivamente sob o controle dos EUA.¹⁰⁶ Não retrocedeu um milímetro em suas propostas, mas jamais conseguiu realizar suas esperanças de “modernização” da sociedade brasileira. As consequências desta obstinação levou-o a ser o único Presidente da República a morrer no exílio em 1976. Jango “foi um Presidente rico, em um país de miseráveis”, impedido de promover o desenvolvimento econômico e social de sua gente. (TENDLER - 1984) Pior para os movimentos sociais que, após mais de 21 anos de arbítrio e uma “transição” que ainda está por se completar, ainda anseiam por transformações efetivas na realidade social brasileira.

¹⁰⁵ Em 1º de janeiro de 1963, em um plebiscito convocado para definir a manutenção do Parlamentarismo no Brasil, 11.531.030 de eleitores votaram pelo fim deste sistema, contra 2.073.582 de eleitores que queriam sua manutenção. KORNIS (2012)

¹⁰⁶ Além da ação golpista de civis e militares, Jango teve que lidar com a intervenção direta dos EUA que apoiou financeira e militarmente – Operação Brother San – todo processo de sua derrubada da Presidência. A este respeito ver TENDLER, (1984) e DREIFUSS (1981).

II.5 – O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – DITADURA CIVIL-MILITAR A PARTIR DE 1964

O período sombrio instaurado a partir do Golpe Civil Militar de 1964, para além de análises mais específicas, carrega em si a marca de uma paradoxal incoerência. Desde seu início com Castelo Branco (1964-1967), passando por Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979), até seu “fechamento” com João Batista Figueiredo (1979-1985) o que se pode constatar foram gritantes diferenças entre as propostas e seus resultados. Lembremos, por exemplo, que em qualquer manifestação de propostas e intenções dos “revolucionários”, sempre se apresentaram elementos que indicavam a preservação da democracia como “bem universal” (mesmo que a representativa). Paralelamente a isto, sempre esteve no topo das aspirações do movimento a reafirmação de uma autonomia e soberania nacional.

Mantido o mote do desenvolvimento econômico e do planejamento como alavancador das mudanças e modernizações sociais, as formas de viabilização destas propostas seriam impraticáveis. Isto porque, apesar de uma ideologia nacionalista, as primeiras medidas econômicas buscaram ampliar a liberdade e autonomia do capital internacional, via facilitação da ação das corporações transnacionais em nosso País.¹⁰⁷ Para melhor esclarecer o cerne das incoerências e contradições, vale ressaltar as palavras de VIEIRA (1983: 211):

A ampliação do capitalismo no Brasil representa aqui o cerne do desenvolvimento. E o Movimento de 1964 abriu totalmente este processo aos monopólios internacionais. Isto quer dizer que as carências do mercado interno se colocaram em segundo plano, preponderando os interesses do mercado externo. Rompia-se assim a tentativa de combinar a ideologia nacionalista com o capitalismo internacional. E, se a internacionalização da economia brasileira trouxe benefícios, até para certos grupos sociais durante algum tempo, há indícios seguros de que relegou e explorou a grande massa popular. O tal desenvolvimento interdependente serviu sobretudo à burguesia do monopólio, aliás nem sempre fiel a seus protetores.

¹⁰⁷ Anulação da Lei que limitava remessa de lucros, liberdade de investimentos diretos em atividades econômicas estratégicas para a “soberania nacional”, submissão à lógica da “Aliança para o Progresso” etc. As tentativas implementadas por planos econômicos (PAEG, I e II PND), apesar de proporem reforma agrária, democratização do ensino e das relações políticas e consolidação do “Brasil Gigante”, foram todas infrutíferas, quando não desastrosas, principalmente no âmbito das políticas sociais. O resultado final foi a “explosão” da dívida externa, recrudescimento do regime, principalmente pela via da gestão política através de Atos Institucionais (marcadamente o AI 5, de 5 de dezembro de 1968), perda do controle sobre a violência policial, ampliação da miséria (no campo e na cidade), ampliação da subordinação/dependência ao “jogo” do capitalismo internacional, ampliação dos conflitos de terras e deterioração (redução de gastos) da já precária estrutura educacional, de saúde e previdenciária. (BATTIBUGLI-2006, DREIFUSS- 1981, PAIVA-1990, SINGER-1982, TEIXEIRA-2012, VIEIRA-1983)

Há de se ressaltar que este período vai marcar a consolidação de uma “autocracia burguesa” que será determinante para todo tipo de distorções e desvios da dinâmica social e política,¹⁰⁸ fato este que não nos permite reincidir no erro de afirmarmos que o Golpe de 1964 tenha sido apenas um movimento das casernas. Grosso modo, demonstraremos os resultados deste período no âmbito das políticas sociais.

Na Educação, a partir de leis¹⁰⁹ e acordos específicos¹¹⁰ o que se viu foi a adequação de nosso modelo aos interesses impostos pela classe dirigente. Como resultados diretos têm-se que a população estudantil do ensino de 1º grau diminuiu; em um período de 11 anos, a percentagem de alunos do 2º grau subiu pouco mais que o dobro (3,58% em 1964, para 8,04% do total em 1975); nas universidades crescem significativamente as matrículas, majoritariamente em instituições privadas,¹¹¹ em detrimento do alcance das universidades públicas (142.386 em 1964 para 951.264 em 1975); e, a participação no orçamento federal do Ministério da Educação e Cultura caiu de 7,60% em 1970, para 4,31% em 1975. Com estas reformas o que se consegue é uma deterioração generalizada do nível educacional, ao mesmo tempo em que se criam sérios problemas à profissão dos educadores e pesquisadores, problemas estes refletidos nas gerações futuras de forma devastadora.¹¹²

¹⁰⁸ A este respeito ver NETTO (2013)

¹⁰⁹ Lei nº 4.440, de 1964, e Decreto-Lei nº 55.551, de 1965, que instituiu o salário-educação como garantia de recursos para o ensino primário; Decreto-Lei nº 53, de 1966, que dava um caráter de gestão empresarial para o ensino superior; Decreto-Lei nº 252, de 1967, que centralizava o ensino e a pesquisa de uma mesma área, ao mesmo tempo racionalizava os recursos e afetava a representação estudantil (limitação da ação da UNE e das UEEs); Lei nº 5.537, Decreto nº 63.341, Decreto-Lei nº 405 e a Lei 5.540, todos de 1968, que regulavam e limitavam o alcance e autonomia das universidades no que se refere à expansão e oferta de vagas e ao acesso ao Funda Nacional do Desenvolvimento da Educação; Decreto-Lei nº 477 e Decreto-Lei nº 547, de 1969, que coíbiam as ações políticas nas universidades, mas permitia a redistribuição de vagas, já limitadas, aos diferentes cursos; Lei nº 5.692, de 1971, que aprofundava a lógica de “‘qualificação para o trabalho’ e ao ‘preparo para o exercício consciente da cidadania’”, ao mesmo tempo que fundia o curso primário com o ginásial criando o curso fundamental com duração de 8 anos e redefinindo o papel dos cursos supletivos; por fim, o Decreto nº 68.908, de 1971, que normalizava os vestibulares. (VIEIRA-1983: 214-215)

¹¹⁰ Marcadamente o Acordo entre Ministério da Educação e o United States Agency for International Development (MEC-USAID), implementado em 1968, através da Lei nº 5.540, de 1968, que definiria toda reforma estrutural, em todos os níveis, de todo ensino no Brasil. Ao analisar os elementos deste acordo, VIEIRA (1983: 216) destaca: “A inspiração das Reformas Educacionais aqui realizadas estava na nova opção da política econômica, aberta inteiramente aos investimentos estrangeiros. (...) Em particular, no ensino superior aplicou-se a ideologia do ‘progresso empresarial’. Suas características são: privilegia as mudanças quantitativas; valoriza a ciência aplicada, a engenharia, as relações públicas e a perícia administrativa; destaca a autoridade, a sistematização e as normas burocráticas; reforça a tradição, a repetição e a confiança na autoridade; procura identificação com grupos poderosos; tem postura conformista e está dirigida para fora. Em se tratando da Universidade no Brasil, assim como em outros níveis de ensino, além da ideologia do ‘progresso empresarial’, pesaram infinitamente o arbítrio, a falta de liberdade, a censura e as dificuldades para o exercício da crítica e da criação. (...)”

¹¹¹ No Estado de São Paulo, por exemplo, 93% das vagas no ensino superior são pagas e apenas 7% gratuitas. (VIEIRA-1983: 215).

¹¹² A este respeito ver NETTO (2013: 53-68)

Diferentemente de outros momentos históricos, se faz necessário inserir, ainda no âmbito da Educação, o papel da “política cultural” dos governos militares. Neste aspecto desde sempre ficou claro que apenas a repressão violenta (como acontecido nas artes cênicas) não bastaria para eliminar quaisquer possibilidades de reação e/ou resistência. Se tomarmos em conta o fato de que a cultura é a real expressão de seu tempo, devemos lembrar que desde a década de 1950 e início dos anos 1960 evoluem duas matrizes de projetos culturais. De um lado tem-se a reafirmação de uma cultura preocupada com as causas e consequências de anos de abandono das questões sociais mais primitivas; de outro o surgimento de um processo elitizado de “tendências intelectuais assépticas ou tecnoburocratizantes”, tal qual como o que ocorria concomitantemente na cultura dos países capitalistas desenvolvidos. Neste sentido coube à “autocracia burguesa” a tentativa de controle e engessamento do “mundo da cultura”; sabia-se tratar-se de ação fundamental para a profunda efetivação desta estratégia de uma “modernização conservadora”. Como explica José Paulo Netto (2013: 52):

“(…) o alvo perseguido foi, sempre, o enquadramento, o *controle* do ‘mundo da cultura’; variam as providências, os expedientes, os recursos e os métodos, porém se mantiveram nítidos os objetivos: compelir à residualidade as vertentes críticas e nacional-populares, privilegiar as tendências funcionais à ‘modernização conservadora’”.

Deste feito há de se destacar a forma como se apreendeu e aprimorou, neste período, mecanismos específicos no trato dos elementos de comunicação social (principalmente a partir da expansão do papel da televisão) e a utilizá-los de forma eficiente para suas finalidades. Isto não significou que o regime tenha conseguido pleno sucesso nestas questões, ao contrário, teve que se adaptar de forma eficiente aos conflitos e embates surgidos de posições tão antagônicas no mundo da cultura. Daí a coexistência de movimentos tão radicalmente opostos, principalmente durante os anos 1960. Como não se lembrar das tardes de domingo com a “Jovem Guarda”, ao mesmo tempo em que descobríamos a “Tropicália” e os “hinos de contestação” que se protagonizavam nos “Festivais de Música Popular Brasileira” da TV Record.¹¹³ Importante destacar o que apresenta NETTO (2013: 53):

Há que acentuar a habilidade e a eficiência, neste âmbito, da ação estatal ditatorial, impossível de reduzir-se à pura repressão. Côncio da impossibilidade de extirpar os vetores críticos, o Estado autocrático burguês tratou de assegurar o seu *isolamento* em face do processo social: não podendo impedir a sua existência, tratou de assegurá-la apenas como *oposição legal de caráter puramente intelectual*. Fez mais, todavia: não hesitou em tolerar tendências culturais “radicais” e “contestadoras”, desde

¹¹³ A este respeito ver TINHORÃO (2001) e FONTES (.2005)

que restritas ao estreito universo da subjetividade reificada ou ao plano abstrato das construções lógico-formais, buscando (e em alguns casos, conseguindo) esvaziar o alcance e a incidência da oposição intelectual que não tinha condições de eliminar.

Na Saúde Pública, já na gestão Castelo Branco, conseguiu-se resultados positivos em função de um esforço de investimentos no “amparo à saúde” através de saneamento básico, da especialização dos serviços de saúde (material e humano), reorganização de hospitais e combate às doenças endêmicas¹¹⁴ numa clara tendência de ampliação da prestação de serviços públicos nesta área. Os demais governos ditatoriais, apesar do discurso de valorização das questões sociais, aprofundam uma dinâmica de transferência de responsabilidades para a Previdência Social e para o setor privado das atividades em saúde, sempre sob o pretexto de dificuldades da “capacidade gerencial e estrutura técnica”. Em termos reais o atendimento piorou e os índices de mortalidade por mil habitantes (geral e infantil) se ampliaram sobremaneira. Tratou-se, portanto, da reprodução de uma lógica economicista que acaba por reproduzir, em linhas gerais, os mesmos resultados obtidos na Educação.¹¹⁵

Na Previdência Social a marca destes governos fica por conta da criação em 1966 do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS através da unificação do SANDU e dos Institutos de Previdência existentes (IAPI, IAPM, IAPFSP e IAPTEC).¹¹⁶ Também se consolida em 1971 o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, o qual passaria a ser responsável pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL. Estas medidas resolvem, pelo menos temporariamente, o problema das dívidas do governo para com os Institutos, amplia o gasto com internações e atendimento médico¹¹⁷ – via transferências diretas –, mas acaba por consolidar uma tecnocracia em toda estrutura pública, o que leva à definitiva privatização do sistema de saúde nacional, através do surgimento de

¹¹⁴ Estes resultados se deveram principalmente ao Serviço Especial de Saúde Pública, do Departamento Nacional de Endemias Rurais, distribuição de 2.500 toneladas de leite em pó, criação do banco de leite materno na Guanabara e aplicação de 5 milhões de doses de vacina Sabin. (VIEIRA-1983: 218)

¹¹⁵ As despesas totais do Ministério da Saúde caem de 68,0% em 1965 para 39,2% do orçamento em 1971; as proporções de leitos hospitalares e de médicos por região apontam mais desigualdades: Norte possuía 2,7%, o Centro-Oeste 3,3% e o Sudeste 61,3% dos leitos em 1967; no Norte existia 1,7%, no Centro-Oeste 3,1% e no Sudeste 67,3% dos médicos entre 1964 e 1968. (VIEIRA-1983: 219).

¹¹⁶ A este respeito ver também AFONSO & FERNANDES (2005) e BATICH (2004).

¹¹⁷ “Considerando-se informações oficiais, entre 1970 e 1977, o INPS elevou mais de 3 vezes o número de consultas e internações. As fontes oficiais esclarecem ainda outros aspectos. O FUNRURAL, entre 1972 e 1977, aumentou pouco menos de 2 vezes e meia o número de consultas e internações. É interessante notar que entre estes mesmos anos, o INPS esteve longe de dobrar a quantidade de benefícios concedidos, enquanto o FUNRURAL chegou a diminuir-los de quase um terço.” (VIEIRA-1983: 221)

firmas e cooperativas médicas.¹¹⁸ Por outro lado a Previdência passa a incorporar parte das necessidades dos trabalhadores do campo e de alguns grupos de trabalhadores urbanos (empregadas domésticas, autônomos, salário-maternidade, previdência aos maiores de 70 anos e inválidos, seguro de acidentes de trabalho extensivo ao campo) através de legislação específica.

Com a criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), surge uma possibilidade técnica de se construir um modelo de financiamento da construção de habitações populares. A partir daí cria-se um Sistema Financeiro de Habitação que, através do Banco Nacional da Habitação passa a ser responsável pela viabilização de todo processo. Após um período inicial auspicioso (em 1968 financiou-se 167.291 habitações contra 120.000 nos últimos 26 anos anteriores) o que aconteceu foi a incorporação, se não a total cooptação do sistema, transformando-o em uma forma de financiamento de imóveis para classes de maiores faixa de renda, além de ativar-se a especulação imobiliária nas grandes cidades. Paradoxalmente, a partir de uma fonte de financiamento advinda dos recursos dos trabalhadores – FGTS, os resultados acabam por elitizar a possibilidade de solução do problema da moradia das famílias de mais baixa renda. Paralelamente tem-se que estes financiamentos não alcançaram a zona rural, assim como acabaram por ampliar o número de favelas nas grandes metrópoles, uma vez que os poucos conjuntos habitacionais construídos para as famílias mais pobres eram sempre oferecidos em regiões extremamente distantes dos centros das cidades, fato este que ampliou o empobrecimento destas famílias pela dificuldade de acesso a empregos. (VIEIRA-1983: 222-225)

O que se depreende deste período é que a Ditadura Civil Militar implementada a partir de 1964 não se dá conta de que, apesar de sua retórica, era necessária a construção de alternativas e resultados efetivos. Ao apostar na eficiência da força e do domínio ideológico sobre as massas, não se percebeu que as condições imanentes do modo de produção capitalista precisam ser mediadas e limitadas a certos limites de perversidade. Ao aprofundar um quadro em que se confrontavam riqueza concentrada e pobreza generalizada, foi incapaz de reverter sua própria condição de um simples instrumento de aspirações geopolíticas internacionais. Nas palavras de VIEIRA (1983: 226-227):

¹¹⁸ Como descreve VIEIRA (1983: 222): “(...) Em 1978, um setor do INPS, responsável pelo atendimento médico (INAMPS), pagou serviços a particulares no valor de 45,6 bilhões de cruzeiros, representando 76% de seus gastos. Está fora de dúvida a dominação dos tecnocratas na Previdência e na Assistência Social, desde 1966, com o surgimento do INPS. (...)”

(...) a política social reproduz claramente estas atitudes com a população brasileira. Neste sentido, a política social desde 1964 reduziu-se a uma série de decisões setoriais, sobretudo na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência e na Assistência Social, servindo em geral para desmobilizar as camadas carentes da sociedade. Ela ofereceu serviços, antes de perguntar quais eram as necessidades reais. Há dúvidas de que isto possa denominar-se de política social. (...)

Neste sentido, faltou lucidez ao não se perceber que “A alternativa histórica do tratamento das desigualdades sociais pelas políticas públicas de corte social no Brasil não se isola das formas históricas pelas quais o capital segue tratando a força de trabalho a nível internacional.” (SPOSATI et al-2012: 31). Não por acaso a Assistência Social (concebida como uma Ciência Social aplicada) teve que se auto-transformar e se decidir sobre a manutenção de uma postura inócua (até os anos 1960) e/ou outra de ação deliberada crítica e analítica (principalmente a partir do Golpe Civil Militar de 1964).¹¹⁹ Como este regime não obteve sucesso nesta empreitada acabou por sucumbir de forma trágica, produzindo danos às vezes irrecuperáveis para a sociedade brasileira. E este não foi um resultado exclusivo deste período. Ao ampliarmos o alcance das relações históricas entre sociedade (subalternizados) e o Estado nos damos conta da dimensão das consequências. Como reflete SPOSATI et al (2012: 34-35):

Mas, por mais paradoxal que possa parecer, o avanço das políticas sociais terminam por ser menos a ação do Estado em prover a justiça social e mais o resultado de lutas concretas da população. Estas duas faces fazem parte da política social. De um lado, instrumento de superação (ou redução) de tensões sociais, forma de despolitizá-las e encaminhá-las para frentes menos conflitivas na relação capital-trabalho, de outro, espaço de expressão de interesses contraditórios das classes sociais: luta pela determinação do valor da força de trabalho e atendimento às necessidades objetivas do capital. Nesse sentido, as políticas sociais são mais que condições de reprodução das condições de vida do trabalhador: são formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania.

Ao insistir-se em anular os movimentos sociais quase em sua plenitude a tarefa de negação de um mínimo de cidadania se torna relativamente simples, isto porque a ação popular deve estar sempre na dianteira para tentar reconstruir seus limites e possibilidades. Nas palavras de SPOSATI et al (2012: 35):

Contudo, a apreensão de que o assistencial é um mecanismo do Estado, que opera a partir dos interesses do grupo no “poder”, não implica necessariamente que, para a população, tenha o mesmo sentido e uso. Em

¹¹⁹ A este respeito ver NETTO (2013: 126-141)

outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população.

Sem dúvida o aspecto mais marcante do Golpe Civil-Militar de 1964 relaciona-se às influências e resultados que a supressão da democracia produziu. Mesmo com a democratização não se consegue restabelecer uma dinâmica mínima em que os mecanismos de construção da cidadania (relações inter-sociais) sejam possíveis. Este fato, como veremos adiante, acaba por influenciar sobremaneira o aumento da violência urbana e a “gestão dos ilegalismos”, fato este que reorienta uma racionalidade de respeito e civilidade. Nas palavras de ZALUAR (2007: 39):

A democratização, que começou no fim dos anos 1970, não modificou o jogo entre o Executivo e o Legislativo. A abertura do regime foi reduzida aos direitos políticos e ao sistema eleitoral: o voto direto para a eleição do presidente. Mas a democratização não recuperou a cultura urbana de tolerância e as artes da negociação. Pode-se dizer, então, que o pior efeito de um regime de exceção é que ele destrói a cultura democrática que se manifesta nas práticas sociais quotidianas de respeito e de civilidade com o outro, deveres do cidadão, até mesmo as da negociação que havia se difundido em cidades brasileiras.

Com efeito, o regime militar, apesar de ter mantido práticas de negociação no Congresso, cortou as raízes do processo que chegava às demais formas de associação, tais como sindicatos, associações de moradores, clubes. Nos sindicatos houve uma clara intervenção que fez migrar muitos de seus líderes para as vizinhanças, onde passaram a militar sob olhos restritivos da polícia, que passou a adotar as práticas repressivas da doutrina da segurança nacional, da “guerra contra os inimigos internos”. Os conflitos de classe deslocaram-se, portanto, do local de trabalho para o local de moradia onde as reivindicações encontraram meios de se restabelecer nas práticas clientelistas dos políticos atrás de votos para ganhar postos no Congresso. (...)

De modo geral o que se percebe é que em todos os momentos em que se analisa a evolução das políticas sociais públicas implementadas no Brasil, mesmo considerando-se os diferentes momentos históricos e, mesmo ainda, levando em consideração os enormes avanços do período Vargas, o Estado brasileiro falhou em construir algo próximo ao Bem-estar Social; ao contrário, as idas e vindas provocadas pela definição do capitalismo nestes domínios demonstra claramente que o resultado foi uma prática frequente de puro assistencialismo e submissão dos subalternizados, negando a lógica de se ter direitos, ou seja, o que se viu foi a persistência da inviabilização da construção de uma cidadania, elemento este fundamental para qualquer evolução e dinamização social.

Estes aspectos já seriam suficientes para que possamos entender os resultados que determinaram os tipos de políticas adotadas em nosso modelo penal e penitenciário, mas,

como veremos a seguir, as transformações e aplicação de novas perspectivas resultantes da dinâmica capitalista no século XX, acabam por aprofundar problemas estruturais de difícil equalização.

CAPÍTULO III – ENFOQUES CRIMINOLÓGICOS

“se o Holocausto deixou uma única lição, é a de que não há limite para as obscenidades que um agressor decidido e poderoso pode livremente cometer contra vítimas sem poder, sem Estado.”

R. L. Rubenstein e John K. Roth.

“(...) Tendo sido despojado de sua humanidade e redefinido como verme, o Outro não é mais objeto de avaliação moral.”

Zygmunt Bauman.

Historicamente os Estados Nacionais passaram a incorporar uma necessidade de se decidir entre o caos e a homogeneidade social. Seria necessário, então, buscarem-se alternativas entre o totalitarismo e o liberalismo. Se de um lado os totalitarismos¹²⁰ ocorridos no nazi-fascismo e no stalinismo trouxeram mecanismos trágicos de busca dessa “homogeneização” e “higienização” das sociedades (BAUMAN - 1999), por outro, os resultados do liberalismo acabaram por construir modelos tão aterrorizantes quanto.¹²¹ Destaque-se que dentro de um modelo Liberal passa a ser necessária a busca de culpados, ou seja, o “fracasso” que contamina as relações sociais e menospreza o indivíduo não pode ser reconhecido como obra de um modelo que, por essência, prega a “igualdade, liberdade e propriedade” entre os indivíduos. Ao invés da lógica universalista impõe-se uma assimilação individual e personalizada; o “fracassado” deve assumir sua “incompetência” individual. Deste mecanismo resulta a importância da estigmatização¹²² deste cuja expressão passa a demarcar aspectos exteriores de cada indivíduo, ou até mesmo de grupos de mesma espécie. (BAUMAN - 1999: 79).

¹²⁰ Nesta condição: “Culpa ou inocência viram conceitos vazios; ‘culpado’ é quem estorva o caminho do processo natural ou histórico, que já emitiu julgamento quanto às ‘raças inferiores’, quanto a quem é ‘indigno de viver’, quanto a classes agonizantes e povos decadentes” (ARENDR, H., 1989: 517)

¹²¹ Nesta estratégia era necessário eliminar o “outro”: criminosos, estupradores, bêbados, débeis mentais, imbecis, idiotas, lunáticos, drogados, epiléticos, sífilíticos, pervertidos, doentes, degenerados, de outra raça, outra religião, outra cor, em suma, todos os “inadaptáveis” (BAUMAN -1999: 56).

¹²² Nas palavras de GOFFMAN (1982: 14-15): “As atitudes que nós, normais, temos com uma pessoa com um estigma, e os atos que empreendemos em relação a ela são bem conhecidos na medida em que são as respostas que a ação social benevolente tenta suavizar e melhorar. Por definição, é claro, acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida.” (...)

Desta forma, a construção de um estigma possui um caráter didático fundamental para efetividade do sistema, uma vez que se define uma lógica em que o estigmatizado se sinta, ao mesmo tempo, causa e consequência. Como descreve Erving Goffman (1982: 133):

A fórmula geral é evidente. Exige-se do indivíduo estigmatizado que se comporte de maneira tal que não signifique nem que sua carga é pesada, e nem que carregá-la tornou-o diferente de nós; ao mesmo tempo, ele deve-se manter a uma distância tal que nos assegure que podemos confirmar, de forma indolor, essa crença sobre ele. (...)

A ironia das recomendações não é o fato de se pedir ao estigmatizado que ele seja, pacientemente, frente aos outros, o que não lhe deixam ser, mas que essa expropriação de sua resposta possa ser sua melhor recompensa. (...)

Podemos perceber, portanto, que o *modus-operandi* da lógica Liberal pouco difere das práticas dos estados totalitários (fascistas e/ou stalinistas), muito embora os mecanismos e práticas possam ser diferenciados em certos casos. Com isso a dinâmica social apresenta elementos segregadores resultantes dos conflitos históricos e sociais, principalmente a partir da dinamização do capitalismo. Os Estados passaram a construir políticas específicas para o trato dos “desvios” e da “resistência” dos indivíduos às transformações, assimilaram escopos teóricos sobre criminalidade e pobreza, ao mesmo tempo em que se adaptavam às exigências estabelecidas por grupos no poder.

A partir do entendimento desta lógica, faz-se necessário buscar as origens históricas da prisão, ou seja, em que momento da humanidade as prisões – suas caracterizações e as penas – adquirem os aspectos e as funções que hoje possuem. E ainda, qual a origem e os embasamentos teóricos destas mudanças.

III.1 – POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Definir uma Política de Segurança Pública é um exercício que depende da forma como se constroem conceitos e percepções da dinâmica social. Independentemente do modelo social, econômico e político o elemento central de todos os processos será sempre o “gênero humano” que, ao se constituir como unidade sociológica, também provocou em toda sua história o surgimento de conflitos resultantes dos mais diversos interesses, sejam eles individuais ou coletivos. Dentro de uma análise sobre os conflitos provocados pelo capitalismo, torna-se mais simples a missão de explicar os objetivos e os objetos desta Política, porém, buscaremos, sem presunção de esgotar o tema, demonstrar outros elementos formuladores dos princípios e conceitos que devem pautá-la.

Partindo de uma definição mais genérica e atual, podemos afirmar que “*a política de segurança pública pode ser definida como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição*”. (CARVALHO e SILVA - 2011) Nesta definição fica implícita a necessidade de uma estrutura de governo que viabilize a segurança da sociedade, sendo que esta necessidade deriva de uma demanda social a partir de uma estrutura estabelecida e definida dentro de padrões históricos dados e contingenciais. Explicando melhor, o que se apresenta é uma sociedade de consumo capitalista em que o trabalho é um elemento definidor de um status (e objeto de exploração) ao mesmo tempo em que o governo tem papel intermediador dos conflitos de classe, mesmo em se tratando de um Estado Burguês. Trata-se, portanto, de um ambiente contraditório, comandado por um “Estado penalizador”, cuja marca mais perceptível é a penalização da pobreza. Disso deriva a percepção que nos apresenta Vilobaldo Adelídio de Carvalho e Maria do Rosário de Fátima e Silva (2011):

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos (BENGOCHEA *et al.*, 2004, p. 120). Apud.

Neste caso o conceito de Segurança Pública absorve anseios de cidadania exclusiva, mas não de seguridade, uma vez que não se coloca esta questão neste âmbito, ao mesmo tempo em que se reduzem os agentes participantes da consecução e viabilização desta. Ou seja, o foco está na “vítima” e não no quadro geral sociológico.

Isto significa que:

Estamos diante de um processo contraditório no que se refere ao papel do Estado. Temos, assim, um “Estado para os pobres”, com menos assistência e mais controle e vigilância e um “Estado para os ricos”, que possibilita menos controle sobre a reprodução econômica. Com isso, as formas de penalização são direcionadas a sujeitos diferenciados. (CARVALHO e SILVA - 2011)

A partir destas considerações se torna necessário uma reflexão sobre os elementos formuladores de qualquer Política de Segurança Pública. Colocado o problema na transcendência da questão das razões sociais da insegurança, temos que decifrar o tipo de sociedade em que uma Política deste gênero deve ser construída. Tomamos aqui como base a

metáfora do “*paralelepípedo*” e da “*pirâmide*”. Roberto Kant de Lima (2002: 199-219), ao comparar a lógica de modelos de países como EUA e Brasil, sem construir juízo de valores, destaca que os conceitos de liberdade, espaço público, coletividade e legitimidade possuem conotações muito diferentes e são determinantes para que se compreenda as diferenças destes enfoques sobre a construção das Políticas de Segurança Pública.

Segundo ele, sociedades de cultura anglo-americanas possuem uma estrutura social comparável a um *paralelepípedo*.¹²³ Nelas o espaço coletivo é apresentado como “um espaço construído a partir de um contrato coletivo que nasce da interação dos interesses divergentes presentes em um determinado tempo e lugar”, mas apesar disso, as diferenças e contrariedades serão resolvidas a partir da existência de uma igualdade (voz e voto) resultando na elaboração de regras que submetem a todos igualmente. Desta forma, “*se esta ordem revelar-se de difícil ou impossível manutenção, terá sempre que ser renegociada, para incluir os dissidentes e captar-lhes a adesão, sem a qual todos estarão prejudicados pela impossibilidade do convívio social*” (LIMA - 2002: 200). Disso resulta que o papel do Estado na área da Segurança Pública passa a ter outra função, qual seja, a de fazer cumprir os acertos efetivados dentro do coletivo:

Neste sistema, o Estado – ou o governo, como se chamam as atuações de instituições políticas mais centralizadas – apresenta-se como o executante desta complexa negociação. Suas políticas, portanto, tem sempre o intuito de promover aquela ordem teoricamente construída de forma consensual entre as partes legítimas, para garantir espaço a todos. As resistências inevitáveis encontradas para sua implementação vêm daqueles que a ela não se submetem, ou porque não querem, ou porque ainda não conquistaram seu direito de participação como sujeitos no processo de sua elaboração. (LIMA - 2002: 202)

Sociedades como a brasileira possuem uma estrutura comparável a uma *pirâmide*.¹²⁴ Nela o espaço público é apropriado particularmente pelo Estado, impedindo uma apropriação coletiva daquele. Neste caso:

¹²³ O paralelepípedo corresponde a uma estrutura que, em tese, “todos os seus elementos estão, inicialmente, dispostos na base e, de acordo com suas condições pessoais e sociais, aliadas a seus méritos próprios, ocuparão, sucessivamente, posições na escala social, em cujo ápice estará sempre garantido, pelo menos teoricamente, o seu lugar. Todos são iguais, mas diferentes, desde o início, e sua trajetória particular não implica impedimento para a realização das metas alheias, que se dá em linhas de ascensão paralelas e não convergentes. Haverá escassez de recursos, pois seria impossível a todos alcançarem mais do que o quinhão que lhes está, teoricamente, reservado no topo do paralelepípedo. Mas os recursos não serão raros, pois haverá recursos igualmente disponíveis a todos.” (LIMA - 2002: 202)

¹²⁴ Segundo LIMA (2002: 204), a pirâmide equivale a uma estrutura que, em tese: “o topo é, por definição, menor do que a base. A consequência óbvia desse fato é a de que a competição entre os elementos da sociedade se fará por recursos raros, isto é, que não estarão disponíveis a todos. Além do mais, o fato de que a sociedade é segmentada, dividida em partes desiguais e complementares, implica que tais partes ocupam, desde logo, um lugar definido nesta ordem social, que mantém a pirâmide em seu lugar, impedindo que ela tombe ou inverta sua posição (DaMatta, 1979).”

(...) decorre que as regras de utilização que regem o espaço público não são universais, mas gerais: quer dizer, embora sejam as mesmas para todos, não se aplicam a todos da mesma maneira, mas de maneira particular a cada um. A tarefa de aplicação das regras, portanto, é eminentemente interpretativa, utilizando como referência a posição específica de cada elemento – indivíduo ou grupo a quem a regra deve ser aplicada – na sociedade como um todo e, em especial, em relação a uma dada estrutura burocrático-formal, concebida como separada da sociedade, encarregada de aplicar a regra: o Estado. (LIMA - 2002: 203)

Disso resulta que o Estado torna-se responsável pela construção das regras. Ele deixa de ser um gestor para se transformar em um “feitor zeloso” da utilização do espaço público; não há “espaço coletivamente apropriado”. Neste caso também, o espaço público deixa de representar um “contrato negociado entre iguais”, para transformar-se num “acordo em que as partes não só são diferentes”, mas fundamentalmente, desiguais, pois seus “pesos” são diferenciados. Isto significa, em síntese, que o que prevalecerá será sempre o interesse do todo, mas não o de todos.¹²⁵

O que se coloca, portanto, é que em sociedades como a nossa a construção de Políticas de Segurança Pública estarão sempre submetidas aos interesses dos “de cima”. Nesta República a igualdade se coloca apenas de forma implícita, de que resulta que o papel de mediação dos conflitos estará sempre sob suspeição, pois ao Estado caberá apenas um papel de “supressão de conflitos visando a reprodução e manutenção da ordem pública desigual em uma sociedade de iguais.” A repressão passa a substituir a negociação, na medida em que a legitimidade não está confirmada pelas demais instituições de controle social. Isto significa que: “os valores explícitos da sociedade democrática e igualitária vão-se constituir em discurso que contradiz as práticas rotineiras de manutenção da ordem repressiva em uma sociedade de desiguais.” (LIMA - 2002: 208-209) Em outras palavras, nesta lógica um ato criminoso significaria a extinção plena – e não temporária – de uma condição de cidadania (direitos).

¹²⁵ Conforme explica LIMA (2002: 203): “(...) As partes, sendo desiguais, não devem se *opor* – como é o caso das partes iguais que se opõe para construir o paralelepípedo do *public space* – mas devem se *complementar* harmonicamente, prevalecendo sempre o interesse do *todo* – que não é, necessariamente, o *de todos*, pois difere daquele advindo da soma dos interesses das partes – sobre o conjunto dos interesses das partes.”

III.2 – POLÍTICA CARCERÁRIA E O SISTEMA PENAL

Sob o ponto de vista histórico torna-se difícil determinar com exatidão o surgimento das Políticas Carcerárias. Atribui-se a John Howard (1777)¹²⁶ a criação do termo *penitenciária*, mas este processo já vinha se consolidando com rapidez e eficiência desde o século XV. O que se pode afirmar é tratar-se de um processo que migra de uma concepção carregada pela lógica dogmática religiosa e monárquica para uma tentativa de adequação dos indivíduos que não se condicionavam aos preceitos e padrões morais de seu tempo. Mesmo a partir de mudanças na Teoria Clássica, persiste, por exemplo, até os dias atuais, dúvidas e contradições sobre o real papel de uma penitenciária, qual seja: a reclusão e/ou eliminação ou a recuperação para o ambiente social. Ao não se colocar em cheque a ideia de que o criminoso é um homem livre e racional, sem levarem-se em conta os elementos que o determinam (biológicos, geográficos, antropológicos, históricos, sociológicos e psicológicos), a insistência em eleger o cárcere como único meio de “salvação moral” do criminoso permanece ineficiente, e porque não dizer: imoral. (PAIXÃO - 1987: 12-34)

Como ponto de partida da consolidação deste processo podemos destacar a criação da “casa de correção” Bridewell, em Londres (1555),¹²⁷ cujo papel inicial era de “limpeza da cidade” retirando de circulação os vagabundos e mendigos. Este conceito se espalharia por toda Europa, principalmente em países de idioma alemão. Neste modelo, cuja lógica se desenvolve à medida em que os governos percebem a necessidade de um envolvimento com os súditos na forma de financiamento desta estrutura, o que estava em jogo eram relações de poder e de gestão, ou seja, não se trata da construção de uma política carcerária que incorporasse, no futuro, os dramas e conflitos sociais resultantes da dinamização do capitalismo (ampliação generalizada da miséria paralelamente à expansão da dinâmica de concentração de riquezas). Como explica Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004: 80):

Nos séculos XVII e XVIII, sabia-se bem pouco sobre esta concepção. A política para a pobreza era esporádica e a política criminal tinha um caráter repressivo imediatista. A política institucional para as casas de correção neste tipo de sociedade não era o resultado de amor fraterno ou de um senso

¹²⁶ PAIXÃO (1987: 12)

¹²⁷ Trata-se de uma estrutura que mesclava “casa de assistência aos pobres (*poorhouse*), oficinas de trabalho (*workhouse*) e instituições penais. Seu objetivo principal era transformar a força de trabalho dos indesejáveis, tornando-a socialmente útil. Através do trabalho forçado dentro da instituição, os prisioneiros adquiriam hábitos industriais e, ao mesmo tempo, receberiam um treinamento profissional. Uma vez em liberdade, esperava-se, eles procurariam o mercado de trabalho voluntariamente.” (RUSCHE e KIRCHHEIMER - 2004: 69)

oficial de obrigação para com os desvalidos. Era, outrossim, parte do desenvolvimento do capitalismo. Hallema, o historiador do sistema carcerário holandês, está certo, portanto, quando diz que as casas de correção eram preliminarmente manufaturas, viabilizando a produção de bens a baixos custos, através de mão-de-obra barata. É provável, então, que elas estivessem afeitas a interesses materiais, sendo esta a intenção de seus fundadores.

Constatando-se as casas de correção como células originárias dos sistemas, percebe-se, de imediato, um problema estrutural que se tornou crônico nas definições de todos os modelos adotados a partir de então, qual seja, uma dicotomia e oscilações entre os anseios das definições conceituais e as funções e objetivos dos sistemas penitenciários.

Resultante do Iluminismo e do Mercantilismo, as ideias sobre Política Carcerária se consolidam a partir da obra *Dos delitos e das penas*, (1764), de Cesare Beccaria. Esta obra surge, de certa forma, como um instrumento de adequação de alguns dos conflitos e problemas resultantes da transição do absolutismo para um projeto burguês, ou seja, apesar de permitir uma sistematização dos conceitos e regramentos sobre “delitos e penas” – que viabiliza os primeiros passos rumo à uma teoria do crime, Beccaria incorpora em seu trabalho “o dogma liberal de igualdade de natureza puramente formal, apesar de reconhecer que esta igualdade das penas não podia ser meramente externa.” (RUSCHE e KIRCHHEIMER - 2004: 112)

Neste sentido o cárcere vai se transformando na célula básica de todo *Sistema Penal*. A forma como as sociedades passam a incorporá-lo transforma toda a relação social em um jogo à favor de certas elites. Ao se eliminar o debate sobre o papel sociológico das penas e suas aparências se nega, principalmente em países periféricos, a possibilidade de construção de modelos humanitários e dignos. Isso significa, portanto, que as Políticas Carcerárias como se encontram, se tornaram a inviabilização da cidadania, ou nos termos de Nilo Batista, uma “cidadania negativa”. (ARGÜELLO - 2005: 22)

A partir de um fenômeno de migração do campo para a cidade no século XIX, as relações entre *trabalho* e *cárcere* se afunilam, principalmente a partir de determinações dos “Estados Modernos” que os levam a abandonar as questões sociais de forma direta, em função de projetos específicos de dinamização capitalista. A intervenção estatal na economia ocorre com o fito de “quebrar” limitações/resistências dos trabalhadores marginalizados às novas exigências da estrutura de produção em andamento. Não se prioriza a recolocação do

indivíduo enquanto um ser que incorpora direitos (humanos), ou seja, a ampliação do comportamento estatal amplia e inviabiliza as soluções dos problemas surgidos no *fordismo* e no *pós-fordismo*. A ausência de políticas sociais específicas promove um deliberado processo de exclusão social. Esta dinâmica se transformaria em uma fornecedora privilegiada para ampliação da população carcerária. (KAZMIERCZAK-2012, WACQUANT-2006, BAUMAN-1999, MELOSSI & PAVARINI-2006)

Neste cenário o “pobre se torna criminoso, o criminoso se torna prisioneiro e, enfim, o prisioneiro se transforma em proletário.” (DE GIORGI-2006: 44-45) O que se coloca, portanto, é que se faz necessária uma visão sistêmica de todo o processo; neste caso o cárcere adquire um caráter mais amplo e menos perceptível, na medida em que se imagina que ele seria uma causa (origem) e não uma consequência com papel definido em toda a estrutura social, econômica e política.

Partindo de uma definição básica, segundo Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli (2011: 68), pode-se afirmar que o Sistema Penal se caracteriza quando:

“(...) o controle social punitivo institucionalizado, que na prática abarca a partir de quando se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação.”

Para além desta definição ZAFFARONI e PIERANGELI (2011: 76) acrescentam que **“o sistema penal cumpre uma função substancialmente simbólica perante os marginalizados ou os próprios setores hegemônicos”** (grifo nosso). Isto significa que, como componente do Sistema Penal, o cárcere desempenha outro papel integralizador dos objetivos hegemônicos dos dominantes. Longe de cumprir um papel exclusivamente de proteção social o que se percebe é uma adequação ao sistema engendrado historicamente. Este sistema se transforma em um simples mecanismo eficiente de repressão, promotor da degradação humana, incorporando um “viés estigmatizante” de sua “clientela” (MADEIRA DA COSTA - 2005: 95). Nas palavras de Rafael Arruda Broll (2004:195):

(...) o sistema Penal bem como a prisão, ao contrário do que se pensa, não protege o homem nem previne ou controla a criminalidade. O Sistema Penal, a serviço do Controle Social Estatal tem servido apenas – e para isso que foi criado – como instrumento de estigmatização, de exclusão, de dominação de classe.

Partindo-se do princípio de que “a prisão jamais reabilitou pessoas na prática”, torna-se importante destacar o caráter que esta assume com o passar dos tempos. Isto significa reconhecer a falência do modelo como fator de ressocialização e/ou reinserção do apenado: independentemente dos motivos, sob qualquer prisma que se adote e em qualquer momento histórico.¹²⁸ Este aspecto não constrói, obrigatoriamente, uma contradição entre finalidades (expressão das leis) e as funções (resultado real que se busca) das penas, pois, seja dentro do enfoque foucaultiano (aspecto disciplinar e ideológico-político) ou dentro de uma abordagem econômico-política (RUSCHE e KIRCHHEIMER), a história da definição da prisão como elemento punitivo obedece rigorosamente a uma lógica capitalista. Nesta é possível perceber-se, para além do papel da pena, a viabilidade de novas formas e estruturas que também ampliem os meios de acumulação capitalista (direta e/ou indireta). Não se trata de um processo restrito e/ou localizado; focaliza-se na “ilegalidade visível” para que se garanta a reprodução do sistema dentro de uma “ilegalidade oculta”, ao mesmo tempo em que se garante a possibilidade da dinâmica financeira internacional através da manutenção de atividades ilícitas.¹²⁹

Mais adiante analisaremos o caso brasileiro.

III.2.1 – Pena e “Modernidade”

Antes de apresentarmos a história, torna-se importante desenvolvermos uma análise sobre os elementos definidores da pena e seu papel na dinâmica da humanidade. Sob o ponto de vista sociológico há de se perceber que a pena transcende um papel específico e

¹²⁸ Para Foucault o fracasso do sistema punitivo corresponde a uma necessidade de se “golpear uma ilegalidade visível e útil (das classes subalternas) para encobrir uma oculta (das classes dominantes); e diretamente, alimenta uma zona de marginalizados criminais (produz uma ‘ilegalidade fechada, separada e útil’), inseridos em um próprio mecanismo econômico (‘indústria’ do crime) e político (utiliza-se dos criminosos com fins subversivos e repressivos). (ARGÜELLO-2006)

¹²⁹ Nas palavras de ARGÜELLO (2006): “Assim como as teorias de Rusche e de Kirchheimer, a tese de Foucault sobre a *gestão diferencial de ilegalidades* mantém toda sua vitalidade. No que concerne à sua função indireta, de atingir uma ilegalidade visível e útil para encobrir uma oculta, sabe-se que o atual encarceramento em massa tem como alvo os setores socialmente vulneráveis (pobres, negros, imigrantes indesejáveis), condenados à *imobilidade*. Enquanto as elites planetárias – cujas condutas socialmente negativas causam grandes desastres ambientais, econômicos, sociais e políticos – permanecem imunes e desfrutam da vantagem de terem adquirido ainda mais *mobilidade* (fogem para o local onde a ordem seja menos rígida, e não haja limites aos lucros que se pode extrair da utilização da mão de obra escrava, infantil, poluindo o meio ambiente e desestabilizando nações). Quanto à sua função direta, de criar uma *zona de marginalizados criminais*, sabe-se que o encarceramento em massa, com a degeneração do Estado social em Estado penal, disponibiliza contingentes de marginalizados criminais a serem utilizados no desenvolvimento de atividades ilícitas (mercado internacional de drogas, comércio ilegal de armas, tráfico de seres humanos para realização de trabalho escravo, etc.) e imprescindíveis ao mercado financeiro que movimenta grandes somas de capital em suas “lavanderias” advindo de atividades ilícitas. (...)”

único de alinhar “delito” e “compensação”, ou mesmo “crime e castigo”. Como veremos a seguir, desde a concepção/conceitualização da pena até seu desdobramento e aplicação nos diferentes períodos históricos, ela incorpora aspectos diversos que a tornam instrumentos múltiplos de acomodação, rupturas, brutalidade e, por que não, barbárie, independentemente do período em discussão. Como indicado anteriormente, isto significa que a pena desempenha uma forma de se resolver os conflitos internos de uma sociedade, na medida em que a dinâmica e o papel da religião e da economia se expandem, mas, ao mesmo tempo, adquire uma função ideológica de dominação sem que isto esteja explícito. Para que fique claro, esta dinâmica não se restringe ao “fato”, mas vai além deste. Não basta, portanto, aceitar a ideia de que as mudanças e transformações do papel das penas e de sua materialização/estruturação sejam, apenas e tão somente, um resultado da percepção/observação histórica e seu aprendizado. Como ensinam RUSCHE e KIRCHHEIMER (2004: 19-20):

Para adotar uma abordagem mais profícua para a sociologia dos sistemas penais, é necessário despir a instituição social da pena de seu viés ideológico e de seu escopo jurídico e, por fim, trabalhá-la a partir de suas verdadeiras relações. A afinidade, mais ou menos transparente, que se supõe existir entre delito e pena impede qualquer indagação sobre o significado independente da história dos sistemas penais. Isto tudo tem que acabar. **A pena não é nem uma simples consequência do delito, nem o reverso dele, nem tampouco um mero meio determinado pelo fim a ser atingido. A pena precisa ser entendida como um fenômeno independente, seja de sua concepção jurídica, seja de seus fins sociais. Nós não negamos que a pena tenha fins específicos, mas negamos que ela possa ser entendida tão somente a partir de seus fins. (...)**

(...) A pena como tal não existe; existem somente sistemas de punição concretos e práticas penais específicas. (...) (grifo nosso)

Em outro ponto os autores ampliam esta lógica:

(...) A transformação em sistemas penais não pode ser explicada somente pela mudança das demandas da luta contra o crime, embora esta luta faça parte do jogo. Todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção. É, pois, necessário pesquisar a origem e a força dos sistemas penais, o uso e a rejeição de certas punições e a intensidade das práticas penais, uma vez que elas são determinadas por forças sociais, sobretudo pelas forças econômicas e, conseqüentemente, fiscais.

Partindo-se desta percepção, há de se destacar que as transformações promovidas no âmbito do desenvolvimento capitalista devem ser entendidas como princípio e fim de toda uma nova perspectiva sobre o papel da pena, marcadamente do encarceramento, e do combate à criminalidade. Para além das diferenciações entre períodos e regiões deve se perceber que a dinâmica e o controle efetivado sobre as sociedades “modernas” mudam ao mesmo tempo em

que ocorrem deslocamentos dos grupos sociais, econômicos e políticos na estrutura de poder. Isso significa, no mínimo, um novo engendramento da estrutura de poder e das “frações de classe” que se adaptarão e incorporarão estas transformações.

O que se pode perceber é que a partir de um conceito de modernidade a pena de reclusão como interface da criminalidade, adquire um caráter mais profundo, excludente e, de forma científica e sistêmica, consolida toda uma lógica de pensar o “Outro” como alguém que deve se submeter a qualquer preço às novas condições e anseios de uma lógica capitalista.¹³⁰ Desde os primeiros passos no início do século XX com as teses de higienismo e eugenia, passando pela existência de um “Estado Jardineiro”¹³¹ e a necessidade de uma “engenharia social”, consolida-se a forma de enfrentar as discrepâncias sociais, das quais resultam todo tipo de violência e criminalidade, através de genocídios explícitos, sejam eles resultantes de conflitos bélicos e/ou de adaptações às formas de poder e de mando. (BAUMAN - 1999)

O que muda em essência é a forma de perceber-se o “Outro”. Ideias de recuperação, integração, socialização etc, acabam sucumbindo em favor de um ideário de uma sociedade perfeita em que alguns podem participar, mas outros não. Como enfatiza Zygmund Bauman (1999:56):

Declarando que uma categoria específica de pessoas não tem lugar na ordem futura é dizer que essa categoria está além da redenção – não pode ser reformada, adaptada ou forçada a se adaptar. O Outro não é um pecador que pode ainda se arrepender ou emendar. É um organismo doentio, “enfermo e infeccioso, prejudicado e prejudicial”. Serve apenas para uma operação cirúrgica; melhor ainda, para a fumigação e envenenamento. Deve ser destruído para que o resto do corpo social possa manter a saúde. Sua destruição é uma questão de medicina sanitária.

(...) A definição do Outro como parasita utiliza os medos profundamente arraigados, a repulsa e aversão a serviço do extermínio. Mas também, e de modo mais seminal, ela coloca o Outro a uma enorme distância mental na qual os direitos morais não são mais visíveis. Tendo sido despojado de sua humanidade e redefinido como verme, o Outro não é mais objeto de avaliação moral.

¹³⁰ Neste caso não excluimos as teses de Charles Bettelheim em que se define a extinta URSS como um modelo de “Capitalismo de Estado”: “*As classes permanecem, embora modificadas e modificando suas relações, porque as antigas relações sociais, especialmente as relações de produção capitalistas, não são ‘abolidas’, mas transformadas pela ditadura do proletariado.*” (BETTELHEIM, C. 1979: 124). Da mesma forma incorporamos os estados nazifascistas neste mesmo grupo de sociedades autoritárias construtoras de uma “modernidade” excludente.

¹³¹ Segundo BAUMAN (1999: 39-43) “estado jardineiro” se refere aos modelos políticos da chamada “Era Dourada” (pós II Guerra Mundial até década de 1960) em que se apresentam as sociedades a partir de uma concepção otimista e progressista da civilização. Nestas condições os Estados possuíam uma preocupação no controle econômico, político e social das sociedades e as políticas e ideologias propagadas incorporavam formas específicas de encaminhar e perceber os problemas no plano social.

Contraditoriamente, nesta modernidade, a forma de se minimizar e/ou reverter estas concepções depende da viabilização de um “pluralismo do poder”, ou seja, nestas sociedades excludentes a ação dos subalternizados se torna instrumento indispensável para que se volte a reconduzir a dinâmica social dentro de padrões civilizatórios lastreados na herança iluminista. Destaque-se que em sociedades periféricas e dependentes (caracterizadas por governos conservadores e/ou reacionários com características ditatoriais/autoritárias), ideologicamente controladas, esta missão é cada vez mais complexa, mas nunca menos contraditória, uma vez ser sempre possível transformações e rupturas. Como sintetiza BAUMAN (1999: 60):

Parece que o único fator realmente capaz de contrabalançar e eventualmente compensar o potencial genocida adormecido nas capacidades instrumentais da modernidade e sua mentalidade racional-instrumental é o *pluralismo do poder* e portanto o pluralismo de opiniões autorizadas. Só o pluralismo devolve a responsabilidade moral da ação a seu natural portador: o indivíduo que age. (...)

(...) A ambigüidade que a mentalidade moderna acha difícil de tolerar e as instituições modernas se empenharam em aniquilar (ambas tirando dessa intenção sua espantosa energia criativa) reaparece como a única força capaz de conter e isolar o potencial destrutivo genocida da modernidade. Daí a notória dualidade da tendência moderna, oscilando entre liberdade e genocídio, constantemente capaz de ir em uma ou outra direção, gerando ao mesmo tempo os mais terríveis perigos contemporâneos e os meios mais eficazes para evitá-los – o veneno e o antídoto.

Dentro desta mesma linha de raciocínio (economicista) em que se ignora/anula o “Outro” através da pena de reclusão, também devemos entender a complexidade da utilização do tempo como elemento padrão quantificador das penas, pois sabemos da existência de um tempo social e um tempo econômico. Neste caso uma lógica econômica se consolida como base deste processo, mas, ao mesmo tempo, contraria-se qualquer lógica sociológica (chegando-se a negar as bases constitucionais definidoras do papel das penas e dos apenados) construída historicamente. Isto significa que ao se reconhecer o tempo como valor econômico (fundamental ao modo de produção capitalista) imagina-se que o tempo desta pena equivaleria ao “tempo do apenado”. Ao se definir penas desta forma, mesmo como desejo de proteção e defesa da sociedade, ignora-se e/ou anula-se o tempo como elemento social vital, uma vez que as condições e conceitos se modificam com os protagonismos do “espaço social”. Também neste caso ignora-se a impossibilidade de reversão do ato criminoso, já que este se efetivou no passado provocando, portanto, um dano irrecuperável.

Nas palavras de Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (2005: 226):

(...) Esta visão do tempo como pena, todavia, faz com que o tempo da pena distancie-se do tempo do apenado, bem como do tempo que se realiza no espaço social (MESSUTI, 2003, p. 19-50). Como o tempo da pena é pensado de forma abstrata, em nome da idéia de defesa da sociedade, e, sendo a sociedade um conceito perene (eterno), este tempo acaba desconhecendo as possibilidades da existência humana, incluindo a perspectiva de finitude do homem. (...) (...) Também desconhece a possibilidade de mudanças no espaço social que desautorizem a aplicação da pena ou que impliquem a desnecessidade de aplicação da pena. (...)

O que está em jogo, portanto, é o surgimento de uma sociedade em que os “inimigos” se colocam dentro de um mesmo ambiente social (ruas, bairros, cidades, países etc.) e os confrontos e conflitos incorporam uma lógica perversa, pois será na existência de uma “pragmática luta” que se desenrolarão todos os “combates”. Isto significa que a configuração dos sistemas judiciários e a estrutura penal estará inexoravelmente afetada por estas condições, mas, em outros termos, encontram-se blindadas aos riscos e possibilidades de transformações profundas.

III.2.2 – Origens das penas

Se partirmos da proposição de que a norma penal é o extrato da cultura em específicas épocas históricas de determinadas sociedades teremos que diferenciar as etapas de evolução dos modelos penais existentes. Num primeiro momento as civilizações primitivas buscavam através da pena a possibilidade da vingança a partir de uma modelação, através de totens e tabus que lhe davam caráter místico, inicialmente na forma privada, e posteriormente foi alçada à categoria de direito (DOTTI - 1998).

Num segundo momento, com o surgimento do Estado e com o aparecimento das religiões, surgiram regras de Direito Penal com conotação de divindade. A punição se aplicava em nome desta. Caso o ato fosse considerado como atentado à divindade, a sanção tendia para a eliminação ou expulsão do transgressor tendo como escopo o “sacrifício que se oferecia aos deuses”. (MARCÃO & MARCON - 2001) A pena pública, portanto, se apresentava de duas maneiras: ora como vingança coletiva, ora como sacrifício expiatório podendo ter como resultado tanto a morte como a perda da liberdade do indivíduo. A intenção do castigo espiritual do cárcere foi introduzido pela Igreja sob a égide do Direito Canônico, já que na solidão e no martírio a alma se purifica; “a alma do homem se depura e purga o

pecado”, ou seja, na prática de um delito (pecado) a punição seria a purificação que aproximaria o delinquentes – arrependido – de Deus.¹³²

Com o fim da Idade Média, a transição para o capitalismo, e na definição do Estado Moderno se consolidam transformações profundas e permanentes, principalmente em função da lógica Liberal implementada a partir do século XVIII. Não por acaso que a partir do último quartel do século XIX, com a prosperidade das populações europeias e a expansão da produção capitalista, muda-se a concepção sobre o papel e a forma das penas. Instaura-se aí uma nova percepção de que o período de encarceramento, por exemplo, passa a ser um desperdício e deve ser relativizado em função da gravidade do crime cometido. Incorpora-se um caráter sociológico (coletivo) antes ausente. Sem abandonar a perspectiva de que a pena tem um papel ameaçador sobre os “estratos sociais desprivilegiados”,¹³³ “o encarceramento irracional de indivíduos tornou-se indesejável e descompassado em relação à época.” Como explicam RUSCHE e KIRCHHEIMER (2004: 195) ao apresentarem o posicionamento de um economista francês:

(...) Worms, um economista francês, resumiu numa única frase, em 1870, a condenação tanto do efeito daninho de leis contra a usura quanto dos métodos irracionais de se lidar com o crime: afirmou que a vida e a liberdade deviam ser vistas como o bem mais valioso diante da mudança para a moderna produção industrial. Concluiu que encurtar os dias de um cidadão ou prolongar seu encarceramento irracional sem uma razão incontestável num momento em que todos são vistos como produtores responsáveis, pelo menos moralmente, constituiria uma perda de forças para a sociedade. (...)

Diante das inúmeras ideias e tentativas de “melhora”, entrava em curso o grande processo de revisão em torno da essência e dos fins da pena,¹³⁴ onde as novas concepções sobre o homem e suas circunstâncias geravam uma generosa revolução conceitual. Como visto anteriormente, também na modernidade se faz necessário entender a existência de

¹³² A pena de prisão assumiu características de penitência quando a doutrina da Igreja do século XVI registrou o movimento que mais tarde se tornaria a base da ciência penitenciária - tais penas de prisão eram aplicadas principalmente contra a heresia, considerado pela Igreja como crime mortal para a alma. Dentre as pessoas que faziam parte da Igreja podemos citar o monge beneditino Mabilhon autor do livro “Reflexions sur les prisons des ordres religieux” obra que tinha como objetivo reagir contra o isolamento absoluto imposto pela pena de prisão, propondo grandes reformas quanto ao trabalho, à higiene e a regulamentação das visitas. Muitos estados católicos iniciaram a construção de cárceres como estabelecimento-modelo das ideias propostas por Mabilhon; como a construção do Papa Clemente XI que em 1703 fundara em Saint Michel uma casa de correção destinada a jovens visando implantar as ideias revolucionárias do monge católico (DOTTI, R. A., 1998).

¹³³ “(...) Se considerarmos a estrutura atual da sociedade moderna com todas as suas diferenciações, entretanto, este princípio implica que, para combater o crime entre os estratos sociais desprivilegiados, as penalidades precisam ser de tal forma que estes tenham uma piora em seus modos de existência. (...)” RUSCHE e KIRCHHEIMER (2004: 20).

¹³⁴ São 4 as Teorias: a) Teoria Retributiva da Pena (Teoria Absoluta), b) Teorias Preventivas da Pena (Teorias Relativas: prevenção geral positiva e negativa e especial), c) Mista, Unificadora ou Eclética (retributivas e preventivas), e d) da Prevenção Geral Positiva.

processos que resultam em uma estrutura de poder, a qual terá consequências diversas sobre os grupos sociais então subordinados. Neste caso o que nos interessa é a concepção burguesa em que a Política e o Estado (três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário) são intercambiáveis, ou seja, possuem uma referência comum ao poder; isto significa que sempre existirá uma unidade de planejamento, comando, execução, aplicação e submissão/subordinação. Neste sentido, deixamos de aprofundar a discussão sobre as três teorias fundamentais do poder: a *substancialista*, a *subjetivista* e a *relacional*, bastando para tanto, destacar que a teoria que prevalece nos dias atuais é a *relacional*.¹³⁵ Ressalte-se que esta seria uma caracterização do desenvolvimento do Estado burguês moderno no qual existe uma estrutura em que o poder se dá de forma relacional, mas o controle deste Estado pertence a grupos determinados a partir de disputas no ambiente do capitalismo (GRAMSCI, A., 2000/3). As transformações visando a construção de um modelo penal moderno, portanto, vão obedecer a esta lógica e construir novos meandros que caracterizarão as necessidades das economias modernas paralelamente à percepção dos problemas produzidos a partir do pós-guerra no que se refere às condições sociais de sobrevivência na “modernidade capitalista” brasileira.

Neste sentido a obra de Michel Foucault, “Vigiar e Punir”¹³⁶ é um marco inicial para novas abordagens sobre as questões da criminalidade/marginalidade e as penas, uma vez que cria uma adaptação dos mecanismos do Panóptico¹³⁷ (séc. XVI) em comparação aos modernos sistemas de reclusão penitenciária. De certa forma, a nova estrutura (penitenciária) mantém certas características do Panóptico alterando-lhe apenas o sentido de dissociação entre as condições de “ver - ser visto”. Seus objetivos não são mais apenas o “fechamento”, o isolamento por tipos de indivíduos (percepção do “*terror dos ‘contágios’ da peste, das revoltas, dos crimes, da vagabundagem, das deserções, das pessoas que aparecem e desaparecem, vivem e morrem na desordem*”) e a disciplina. Passa-se a generalizar a condição de excluído e divulga-se este processo como forma de coagi-los e moldá-los as

¹³⁵ Trata-se de uma relação entre dois sujeitos onde o primeiro obtém do segundo um comportamento, que caso contrário, não ocorreria. (BOBBIO, N., 2009: 933-934)

¹³⁶ Em 1973 Foucault apresentou suas idéias no Rio de Janeiro e em São Paulo. A primeira edição francesa do livro é de 1975 e no Brasil é de 1977 pela Editora Vozes.

¹³⁷ Segundo Foucault (1986: 174) trata-se de um “(...) espaço fechado, recortado, vigiado em todos os seus pontos, onde os indivíduos estão inseridos num lugar fixo, onde os menores movimentos são controlados, onde todos os acontecimentos são registrados, onde um trabalho ininterrupto de escrita liga o centro e a periferia, onde o poder é exercido sem divisão, segundo uma figura hierárquica contínua, onde cada indivíduo é constantemente localizado, examinado e distribuído entre os vivos, os doentes e os mortos – isso tudo constitui um modelo compacto do dispositivo disciplinar. (...)”

necessidades dos mercados. Nas palavras de Michel Foucault (1986: 180): “(...) *O Panóptico é um local privilegiado para tornar possível a experiência com homens, e para analisar com toda certeza as transformações que se pode obter neles. (...)*” Disso resulta, a partir da análise dos tipos das estruturas de execução penal existentes, a consolidação de uma convicção: de que na prática, de forma extremamente conveniente às classes dominantes, passou-se a aceitar como certa uma relação causal entre crime e pobreza (MISSE, 1993: 3). Como veremos a seguir, não se trata apenas de produzir indivíduos “dóceis e úteis”, mas trata-se de um processo fundamental à lógica da manutenção dos meios de acumulação capitalista.

Foucault passa a ter relevância adicional neste debate, na medida em que deslinda outros elementos caracterizadores dos modernos processos das políticas de segurança e encarceramento. Ao tratar, de forma hipotética, como as sociedades iriam “tratar os mortos” em contraposição à forma como tratavam “os vivos”, e ao lidar com estes problemas no século XIX, ele já apresenta indícios que permitem certa classificação/qualificação destas. Como apresenta Edson Lopes (2009: 31):

(...) Essa inversão proporcionaria diferenciar as sociedades em razão do tipo de punição atribuída aos vivos, como as sociedades que privilegiavam o exílio, o banimento e a interdição a lugares e pessoas, como a sociedade grega; as sociedades de resgate – que converteram o dano infligido em uma dívida de reparação financeira –, como as sociedades germânicas. Ou as sociedades que impunham marcas infamantes, como as sociedades ocidentais até o fim da Idade Média. (...)

Numa análise sobre o Ocidente, FOUCAULT, também em “*Vigiar e Punir*”, amplia a abordagem demonstrando como, além da preponderância do encarceramento a partir do final do século XVIII, surgem novas estruturas que pressupõe a existência de um “corpo político”, materializadas como formas técnicas que ampliam a eficiência no controle e penalização. Estes novos processos se agregam aos mecanismos pré existentes em vigência. (LOPES - 2009: 32) Desta percepção se torna possível reconhecer que mudanças na forma do exercício do poder se efetivam através de uma relação de força a partir da qual se consolida uma “guerra continuada por outros meios” (repressão e guerra); o Estado adquire papel determinante e amplia-se, portanto, o caráter perverso destes modelos na modernidade.¹³⁸ Como observa LOPES (2009: 33): “Foucault desconfiava da noção de repressão e a propósito

¹³⁸ “Não é possível existir relações de poder dissociadas, que não estejam estabelecidas, que não se apoiem, recebam suas justificativas e suas regras, que não estendam seus efeitos sem reproduzir, acumular, circular e fazer funcionar um discurso verdadeiro, uma economia do discurso verdadeiro, a verdade de um desejo.” (LOPES - 2009: 34)

da genealogia do poder mostrou que os mecanismos integrados na sociedade disciplinar eram bastante diferentes da repressão, mas complementares.”

Numa sequência analítica, e como ponto referencial em nosso trabalho, destacamos que a partir da definição do modelo socioeconômico implementado pelo capitalismo a partir do século XVIII a pena passa a representar um novo papel, sempre em consonância com as necessidades do modelo. Neste sentido, o cárcere passa a representar uma “*instituição auxiliar da fábrica*”, ou seja, as necessidades econômicas dos trabalhadores (subordinado nas relações sociais da produção) os submetem à “autoridade” do capitalista. Conforme destaca Juarez Cirino dos Santos:

“(…) *A tese do criminoso encarcerado como não-proprietário encarcerado ilumina a tarefa do cárcere na sociedade burguesa, instituição coercitiva para transformar o criminoso não-proprietário no proletário não perigoso, um sujeito de necessidades reais adaptado à disciplina do trabalho assalariado.*” (MELOSI & PAVARINI - 2006: 8) Por outro lado a pena deixa de ter um papel “retributivo” de equivalência, uma vez que o cárcere assume o papel de “*fábrica de proletários*”, os quais, por não possuírem nenhum domínio sobre a dinâmica e o processo de assalariamento, se submetem às regras da fábrica para não se submeterem às regras das prisões (coação objetiva), ou seja, a fábrica se transforma em “*cárcere do operário*”.

É desta dinâmica que se introduzem nos Estados Unidos da América dois sistemas penitenciários que elucidam bem os conflitos em vigência: “sistema filadélfico ou pensilvânico (sistema celular dos *Quackers*)” e “sistema auburniano ou *silent system*”.¹³⁹ Apesar de diferenças práticas, em essência e como resultado direto, o que se produz é um modelo de adaptação e preparação do indivíduo delituoso/criminoso para uma nova possibilidade de aproveitamento pela estrutura de produção capitalista. Ambos os modelos se notabilizam pela supressão da idéia do “homem como ser social”, na medida em que tenta forçar uma “doutrinação moral do apenado” impedindo, inclusive, a possibilidade da comunicação, ou seja, em ambos os casos nega-se direitos fundamentais para a “dignidade da pessoa humana”. (BATISTA-2005: 228) (MISSE-1993: 60-79)

¹³⁹ Como explica BATISTA (2005: 228): (...) No primeiro, um rigoroso isolamento celular era mantido durante toda a pena de prisão e o indivíduo ficava a mercê de um tutor (*Quacker*), que o acompanhava promovendo estudos e leituras bíblicas e esperando alcançar arrependimento e a purificação espiritual do apenado. O segundo propiciava o trabalho comum durante o dia, mantendo a regra do isolamento celular apenas para noite. A disciplina deste sistema penitenciário exigia que o trabalho comum fosse executado totalmente em silêncio (daí a denominação de *silent system*) e tinha por finalidade formar operários padrões para o nascente capitalismo industrial do norte dos Estados Unidos (daí a implantação deste sistema em Auburn no estado americano de Nova Iorque). (FOUCAUL, 1999, P. 200)

Dentro deste quadro, a partir do pós-fordismo,¹⁴⁰ surge uma modificação no papel das políticas carcerárias nos países centrais, marcadamente na Inglaterra e nos EUA. Tais transformações são de difícil percepção, uma vez que, além de se assemelharem ao modelo já existente,¹⁴¹ mantém quase como um simulacro os conceitos e propostas da ressocialização.¹⁴² Será neste ambiente que buscaremos entender as mudanças processadas e como estas definiram os modelos brasileiros, principalmente a partir do golpe civil-militar de 1964.

III.3 – MODELOS TEÓRICOS TRANSFORMADORES

Apesar de se buscar construir uma análise da dinâmica e efetivação de um modelo brasileiro no âmbito das políticas de Segurança Pública e Carcerária, com as transformações e os enfoques apresentados até aqui nunca é supérfluo descrever as profundas mudanças (teóricas e práticas) que seriam efetuadas nestes processos mundialmente. Tais mudanças não se limitariam aos mecanismos e agentes apenas, mas fundamentalmente a partir de uma reconstrução teórica desenvolvida na medida em que os personagens adquirem personalidade e caráter distintos. Estado e sociedade passam a assumir papéis previamente definidos e isto leva à confrontação de posturas e ações diretamente relacionadas ao grau de desenvolvimento socioeconômico de cada sociedade. Não se trata mais apenas de um problema de governo e sua população; migra-se para uma questão do Estado, e, de outro modo, cabe discutir como estas mudanças afetaram – ou não – o Estado brasileiro.¹⁴³

¹⁴⁰ Esgotamento da capacidade de ação dos Estados Nacionais no desenvolvimento do “welfare state” associado à expansão e definição das conseqüências do modelo neoliberal na periferia e desaceleração da capacidade de acumulação capitalista nos países centrais

¹⁴¹ A proteção à propriedade e o encarceramento para aqueles que a ameaçam, seria expressão da possibilidade de existência de justiça em uma sociedade burguesa liberal.

¹⁴² Como destaca Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (2005: 230-231): “O paradigma da ressocialização permite observar dois modelos ressocializadores: máximo e mínimo (...). conforme o modelo máximo de ressocialização, o apenado deve ser submetido a um tratamento intenso para sua reinserção social, permeado de instrumentos meritocráticos de avaliação. Em geral, tais avaliações fundamentam-se em discursos da área médica, administrativa ou social (...) O objetivo do tratamento ressocializador máximo é a reforma moral do apenado. (...). Portanto, conforme o que aqui foi exposto, um modelo máximo de ressocialização não está de acordo com a ordem jurídico-constitucional brasileira, (...) Assim o apenado preserva todas as demais liberdades, inclusive a liberdade de orientação moral (...), daí o firme e iniludível direito, por exemplo, de não se arrepende do crime praticado, sendo e permanecendo ele mesmo. Este direito consigna o princípio de integridade moral do apenado (dignidade da pessoa humana), invalidando, constitucionalmente, no Brasil, qualquer modelo ressocializador máximo.”

¹⁴³ Neste sentido, vale destacar as considerações de FOUCAULT sobre a construção histórica de um “Estado de Justiça”: O Estado de justiça, nascido em uma territorialidade de tipo feudal e que correspondia a grandes recursos, a uma sociedade da lei – leis consuetudinárias e leis escritas –, com todo um jogo de compromissos e litígios; segundo, o Estado administrativo, nascido em uma territorialidade de tipo fronteiroço e já não feudal, nos séculos XV e XVI, um Estado administrativo que corresponde a uma sociedade de regulamentos e disciplina; e por último, um Estado de governo que já não se define em

Cabe aqui também ressaltar outras transformações ocorridas no âmbito do enfoque sobre uma “requalificação dos ilegalismos e de seu controle”. A partir de análise mais criteriosa da obra de Foucault se torna possível perceber uma “dupla ruptura conceitual e histórica”. Na dinâmica da sociedade passam a ocorrer mecanismos transformadores e adaptadores que caracterizam um “rompimento com as categorias jurídicas clássicas” e evidenciam uma “falsa neutralidade” no trato desta complexa estrutura. Transformam-se realmente as concepções sobre dispositivo,¹⁴⁴ assim como se experimenta “uma partilha entre o ‘campo fecundo da ilegalidade dos delitos’” e a “‘ilegalidade dos bens’ e a jurisdição ordinária e severa dos castigos”.¹⁴⁵ Estas transformações reforçam a certeza de que o que se busca é adaptar os processos e suas dinâmicas dentro de uma dada correlação de forças sociais em conflito, ou seja, o que está em jogo é sempre um processo de dominação social.¹⁴⁶ Como esclarece Alessandra Teixeira (2012: 22):

Assumir, portanto, que o sistema penal cumpre as finalidades às quais foi concebido, que em nada se assemelham ao projeto liberal de repressão e supressão do crime, esvazia o sentido da crítica “monótona” sempre a ele dirigida, e descortina uma série de procedimentos, mecanismos, estratégias que, enfim, revelam sua função mais profícua: gerir ilegalidades, produzindo delinqüentes. (...)

A partir destas constatações, tornou-se importante abordarmos elementos conceituais que construíram as trajetórias dos modos e dinâmicas das políticas de Segurança

essência por sua territorialidade, pela superfície ocupada, e sim por sua massa: a massa da população, com seu volume e densidade e, sobretudo, pelo território sobre o qual se estende, mas que de certo modo é só um de seus componentes. E esse Estado de governo, que recai essencialmente sobre a população e se refere à instrumentação do saber econômico e a utiliza, corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança. (Apud LOPES - 2009: 38)

¹⁴⁴ Alessandra Teixeira (2012: 21) destaca que “A noção de dispositivo ocupa uma posição estratégica na obra de Foucault: *“é um conjunto realmente heterogêneo, que comporta discursos, instituições, arranjos arquiteturais, decisões regulamentadoras, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Resumidamente: coisas ditas, assim como coisas não ditas. O dispositivo, ele mesmo, é uma rede que se estabelece entre esses elementos. Por dispositivo eu entendo, vamos dizer, uma espécie de formação que, num momento dado, teve por questão maior responder a uma questão urgente. O dispositivo tem então uma função estratégica dominante.* (Foucault, 1994, p. 269)”. Apud.

¹⁴⁵ Segundo Alessandra Teixeira (2012: 21) passa a ocorrer uma clara distinção entre “(...) ‘ilegalidade dos direitos’ (fraudes, evasões fiscais) e suas jurisdições atenuadas (multa, transações), de um lado, e os ilegalismos populares, ‘a ilegalidade dos bens’ (roubo e as insurgências populares) e a jurisdição ordinária e severa dos castigos (a prisão), de outro.

¹⁴⁶ A penalidade, assim representada a partir desse momento pela prisão, não se apresentará como um instrumento para suprimir ilegalidades, mas para distribuí-las, distingui-las, investindo, contudo, apenas sobre uma espécie delas, que irá desempenhar um papel instrumental em relação às demais. O aparelho penal, a partir dessa economia diferencial, produzirá então a **delinqüência** como forma de ilegalidade colonizada, controlada, construindo-a como uma *ilegalidade visível, marcada, irreduzível a um certo nível secretamente útil – rebelde e dócil ao mesmo tempo*. Uma operação certamente política, *que dissocia as ilegalidades e delas isola a delinqüência, objetivando-a por trás das infrações* (Foucault, 1997, p. 230). Desse modo, prossegue Foucault, se é possível falar em mecanismos de dominação social, não é porque elas são dadas a operar por intermédio da penalidade, que realiza com eficácia a gestão diferencial das ilegalidades. Assim, se a oposição jurídica ocorre entre legalidade e a prática ilegal, *a oposição estratégica ocorre entre as ilegalidades e a delinqüência* (1997, p. 230) (TEIXEIRA – 2012: 22)

Pública e Carcerária em nossa “sociedade moderna”. Para tanto, autores como David Garland e Loic Waquant, tornam-se instrumentos analíticos fundamentais. Sem querermos nos aprofundar nas “escolas” que compõe as diferentes formas de análise, consideramos relevante discorrer sobre as transformações materializadas em teorias de enfrentamento do crime para que possamos construir uma análise mais cuidadosa ao abordarmos o caso brasileiro.

III.3.1 – “Teoria Econômica do Crime” e “Janelas quebradas”

A partir das crises do petróleo¹⁴⁷, na década de 1970, o capitalismo – no centro e na periferia, passa a se adequar às novas condições e ações geopolíticas dos diferentes “parceiros” capitalistas. Como consequência os problemas distributivos se ampliam ao mesmo tempo em que as ações dos Estados Nacionais (no centro e na periferia) passam a se readequar em todos os setores. Grosso modo pode-se dizer que as ações dos governos – mesmo os de tradição socialdemocrata – passam a ampliar mecanismos de defesa do processo de acumulação capitalista sempre em detrimento da preservação da renda dos trabalhadores.

Isto significa que o caráter dos diagnósticos e, por consequência, das soluções aos problemas de segurança pública também sofrem alterações estabelecendo contradições analíticas que podem ser justificadas por perspectivas ideológicas que sempre se confrontaram (mais à direita e/ou mais à esquerda). Neste cenário, portanto, surgem formas diferenciadas de análises sobre os problemas dos crimes e das penas, sempre na perspectiva dos estados burgueses.

Neste sentido, autores como Gary Becker (1968), James Q. Wilson e George L. Kelling (1980) acabam por materializar novas formas de análise – e prescrição de solução – da questão do combate à criminalidade que vão alterar profundamente os enfoques doutrinários até então estabelecidos. A partir de posturas mais “racionalis” e menos “sociológicas” estes autores passaram a apresentar alternativas em que estas questões deveriam estar no âmbito da Economia, ou seja, os conceitos de “escolha racional”, “custo/benefício”, “gestão eficiente” etc, dentro de uma lógica microeconômica, passariam a orientar as Políticas Públicas no âmbito da criminologia. O que se coloca neste enfoque é que

¹⁴⁷ Reações dos produtores de petróleo aos resultados do chamado “anos dourados” (HOBSBAWM: 1995) do capitalismo pós-guerra, em que as taxas de crescimento do capitalismo mundial alcançaram médias superiores à 4% aa. Criou-se a OPEP (grupo de países produtores de petróleo), cortou-se a produção em 50% e cartelizou-se o preço internacional provocando aumento generalizados nos custos de produção mundial.

a partir da dinamização da crise capitalista (e suas conseqüências) a ação dos Estados Nacionais Soberanos deveriam se pautar pelos crescentes afunilamentos orçamentários obrigando-os, dentro desta lógica, a fazer escolhas que priorizassem as “vítimas” para que se alcançasse uma *pax social* efetiva.¹⁴⁸

Becker foi o precursor de uma “teoria econômica do crime”¹⁴⁹ e do “modelo do ator racional”. Para ele a existência de uma relação entre o crime (prática e frequência/quantidade), os custos de uma possível condenação, a probabilidade de apreensão e de detenção poderia ser elemento que levasse o indivíduo a calcular qual a vantagem da ilicitude comparado aos ganhos no mercado legal; ele ainda adiciona neste cálculo a existência de disposição para cometer o crime, já que os criminosos possuem uma preferência pelo risco. Se os resultados de uma vida no mercado de trabalho for economicamente inferior aos “custos-benefícios”, segundo estas variáveis, o indivíduo optará pelo crime.¹⁵⁰

No âmbito da punição, Becker propõe a “otimização” das condições e dos recursos, de modo que se minimizem os impactos dos custos sociais do delito a favor de um maior bem-estar da sociedade. Isso significa considerar que alguns custos da punição são muito altos aos outros membros da sociedade como, por exemplo, os custos da prisão, da liberdade condicional e do *probation*.¹⁵¹ Ou seja, o custo social total das punições é, portanto, o custo para os criminosos mais ou menos o ganho para os outros membros da sociedade. O

¹⁴⁸ Num primeiro plano podemos apontar como reação às mudanças das relações sociais e o conseqüente aumento da criminalidade, sob uma lógica mais liberal, a existência de duas correntes: 1) as correntes que analisam as motivações individuais e processos sociais que levariam as pessoas para a criminalidade – abordagens propositivas; e, 2) as correntes que analisam as taxas de crime com relação às culturas e as mudanças nos modos de organizações sociais – abordagens analíticas.

¹⁴⁹ Trata-se de uma derivação da “teoria da escolha racional” baseadas na “teoria econômica da empresa”. Para os teóricos desta corrente o que distingue esta perspectiva das demais é o estudo dos micro-fundamentos da análise institucional tais como regras do processo decisório, mapeamento dos atores, voto, etc. Por meio das interações estratégicas dos agentes, cada qual com suas preferências definidas, dentro de um determinado contexto. A perspectiva da maximização das preferências individuais abrangem todas as questões sociais e políticas, desde os efeitos das grandes instituições políticas como legislaturas, cortes, eleições, burocracias a fenômenos como a corrupção, produção e troca, revolução ou nos estudos da criminalidade. (FEREJOHN & PASQUINO: 2001).

¹⁵⁰ Segundo Ari Francisco de Araújo Jr. (2002), o modelo de Becker pode ser apresentado como: $NB_i = li - ci - wi - (pr * pu)$; no qual: a) NB_i = benefício líquido do indivíduo i ; b) li = valor monetário do ganho com o crime; c) ci = custo de planejamento e execução do crime; d) wi = custo de oportunidade; e) pr = probabilidade de captura e condenação; e, f) pu = valor monetário do castigo. Neste sentido, renda, salário, educação, etc, entendidos como os fatores positivos, seriam as variáveis que estimulam o indivíduo pela busca do mercado de trabalho. Já o nível de eficiência do aparato da justiça criminal e da polícia, bem como a severidade das punições são os fatores negativos (*deterrence* - dissuasão), ou seja, são as variáveis visadas que podem desestimular o cálculo pelo crime. Assim, depreende-se que um aumento nas atividades legais, na obediência em comparação ao rigor da punição ou ainda alterações nas formas de punição em relação à lei, devem reduzir os incentivos às atividades ilegais.

¹⁵¹ O modelo de combate ao crime baseado na otimização dos recursos deve ser dividido em 5 categorias: (1) o número de crimes e os custos destes; (2) número de crimes e as punições distribuídas; (3) número de crimes apreendidos e condenados, e os gastos públicos das polícias e da justiça criminal; (4) número de condenações e os custos da prisão e de outros tipos de punição; (5) o número de crimes e os gastos privados sobre proteção e apreensão. ARAÚJO JR. (2002).

bem estar social funciona como o bem estar econômico e assume que a sociedade tem por função medir as perdas sociais das “ofensas”.¹⁵²

Dentro desta mesma perspectiva teórica, na década de 1980, surge uma teoria de dois autores americanos James Q. Wilson e George L. Kelling: “*Broken windows*” (janelas quebradas).¹⁵³

O ponto de partida para esta proposta se encontra na percepção dos próprios autores de que na década de 1960 o principal problema dos EUA eram as revoltas urbanas. A partir daí começou-se a explorar cuidadosamente a função policial de manter a ordem – não de tornar as ruas mais seguras, mas sim de reduzir a incidência de violência massiva. Já nos anos 70 a atenção se desviou para o combate do crime e os estudos se ampliaram passando da “manutenção da ordem” para converter-se em esforços para comprovar de que modo a polícia poderia resolver mais crimes, reunir mais evidências e prender mais.¹⁵⁴

Em resumo, para Wilson e Kelling (2001), o que se deve buscar é a garantia de que cada delito (mesmo os pequenos) merece punição. Desta forma a manutenção da ordem não é feita através do policiamento apenas reativo, mas fundamentalmente por meio do fortalecimento de mecanismos de *controle social informal* da própria comunidade. Isto tudo na procura de se identificar os bairros e os pontos em que a ordem pública está se

¹⁵² Nesta concepção crimes como assassinato ou estupro devem ser resolvidos mais frequentemente e punidos mais severamente do que crimes mais “leves” como roubo de carro e pequenos furtos. Becker enfatiza que a otimização das decisões são interpretadas como formas de decisões que “minimizam as perdas sociais” em contrapartida das rendas para os criminosos. Essas perdas são representadas e equivalem à somatória dos danos (prejuízos), custos de apreensão e condenação e os custos da manutenção das punições impostas. Neste sentido punições/privações devem ser utilizadas conjuntamente à multas que penalizem, inclusive, a renda dos criminosos.

¹⁵³ “*Ventanas Rotas: La policía y La seguridad en los barrios*” (2001) - Publicado originalmente em The Atlantic Monthly, vol. 249, n° 3, p. 29 a 38, march, 1982. O artigo relata o fato que em meados da década de 70, o estado de New Jersey, lançou o programa ‘bairros limpos e seguros’. O foco central do programa era a mobilidade e patrulhamento do policiamento a pé ao invés das viaturas utilizadas. Cinco anos depois, a fundação Policial de Washington DC, publicou uma avaliação do projeto de patrulhamento a pé, na qual, avaliou que o patrulhamento a pé ainda não havia reduzido as taxas de delinquência. No entanto, os residentes nos bairros com esse tipo de patrulhamento sentiam-se mais seguros do que as pessoas de outras áreas. Além da maior sensação de segurança, os cidadãos moradores nestes locais tinham uma opinião mais favorável ao policiamento, do mesmo modo que os policiais tinham uma moral mais elevada, mais satisfação no trabalho e atitudes positivas em relação aos cidadãos quando comparados com os policiaes que estavam nos automóveis.

¹⁵⁴ Para os autores, encontrar a resposta da ‘maior sensação de segurança’ acima descrita só seria possível a partir da compreensão de que a maioria das pessoas teme, em lugares públicos, ser vítima de um delito que implique um ataque repentino e violento de um ‘estranho’. O que os policiais elevaram foi o nível da ordem pública nesses bairros. Vale explicitarmos o conceito dos autores de ‘estranho’: *Este riesgo é muy real, tanto en Newark como en muchas grandes ciudades. Pero tendemos a pasar por alto otra fuente de temores: el miedo a ser molestado por gente indisciplinada. No se trata de gente violenta, ni necesariamente delincuente, sino personas desaliñadas, revoltosas o impredecibles: mendigos, borrachos, adictos, adolescentes ruidosos, prostitutas, vagabundos, personas mentalmente perturbadas.* (WILSON & KELLING – 2001: 68)

deteriorando, mas ainda pode ser recuperada. Porque, o importante é reparar uma janela quebrada antes que todas estilhassem.¹⁵⁵

III.3.2 – Conceito de “Estado Penal” - Loic Wacquant

A partir de uma nova abordagem, principalmente sociológica, surgiram estudos que relacionam as taxas de crime com as mudanças nas formas de sociabilidade contemporânea de alguns Estados ocidentais, principalmente EUA e Grã-Bretanha e, por conseguinte nos países periféricos. Tais mudanças são reflexos diretos do recrudescimento das políticas de controle do crime e do criminoso. Estes novos enfoques acabam por materializar o que se torna conhecido como Estado Penal: encarceramento em massa, “Cultura do Controle”, recrudescimento penal, etc. As referências teóricas mais fortes desta perspectiva serão encontradas nos trabalhos de Wacquant (2001; 2004) e Garland (1999 e 2008).

De modo geral, a tese de Loic Wacquant, acerca da punição em alguns países ocidentais na atualidade, é colocada nos termos de um Estado que reduziu seu papel social. Após a decadência do *Welfare State* nos EUA, Inglaterra e França entre outros países, ampliou-se a intervenção penal, endurecendo-a. A ideia básica é que “*O Estado-providência europeu deveria doravante ser enxugado, depois punir suas ovelhas dispersas e reforçar a ‘segurança’, definida estritamente em termos físicos e não em termos de risco de vida (salarial, social, médico, educativo, etc.) ao nível de prioridade da ação pública.*” (WACQUANT - 2001:18)

Os *think tanks*¹⁵⁶ americanos (posteriormente fixados na Inglaterra, Itália, México entre outros países), seriam fundamentais na propagação e proposição de tais ideias mais punitivas. Ainda segundo Wacquant (2001: 80-93), a mudança do paradigma punitivo vigente

¹⁵⁵ “*Pensamos que este deseo de ‘des criminalizar’ conductas desviadas que ‘no dañan a nadie’- y así eliminar la última sanción que la policía puede emplear para mantener el orden en el barrio – es un error. Arrestar a un simple borracho o vagabundo que no ha hecho daño a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto modo lo es. Pero no hacer nada respecto a una veintena de borrachos o una centena de vagabundos podría destruir toda una comunidad. Una regla particular que parece tener sentido en un caso individual no lo tiene cuando se la convierte en universal y se la aplica a la totalidad rapara y mil ventanas rotas*” (WILSON & KELLING - 2001:75)

¹⁵⁶ Trata-se de “institutos de consultoria” que analisam problemas e propõem soluções nas áreas militar, social, política ou, no caso estudado, na segurança pública. Teriam por base as políticas americanas de tolerância zero, juntamente com a teoria das janelas quebradas de James Q. Wilson e George Kelling. De um modo geral, ainda que essas teorias diferenciem-se nos conteúdos teóricos e proposições de combate ao crime, propõem o aumento da repressão aos “delitos de menor potencial ofensivo em áreas degradadas”, por exemplo, mendicância, uso de drogas e entorpecentes, prostituição são delitos estratégicos na busca pela “comunidade segura”. (WACQUANT - 2001)

até os anos 70, reside da contradição em que “... à *atrofia deliberada do Estado Social corresponde a hipertrofia distópica do Estado Penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro*”.¹⁵⁷ Essa hipertrofia do sistema carcerário (principalmente do encarceramento da população pobre) seria, portanto, caracterizado como Estado Penal nos EUA.¹⁵⁸

O diagnóstico, portanto, corresponde a uma dinamização (neo)liberal sobre o planeta; trata-se do tratamento penal da miséria. Tal fenômeno que atinge principalmente os países citados acima (EUA, Inglaterra e França), também se verifica com clareza em países da América Latina como o Brasil. Para Wacquant, o que ocorreu foi o enfraquecimento da capacidade de intervenção social do Estado, com o abandono de suas prerrogativas diante da figura do mercado, desde os anos 70, em conjunto com o ápice das teorias neoliberais na década de 90 do século XX: *A penalidade neoliberal* que pretende remediar um Estado menos econômico e social com um Estado cada vez mais policial.

Este quadro se torna mais trágico quando projetado para países como o Brasil. Possuidor de uma elite conservadora e antinacionalista, caracterizado por fortes desigualdades econômicas e sociais, desprovidos de tradição democrática e de instituições que possam vir a ser capazes de amortecer os impactos causados pela mutação do trabalho, pelo recuo das proteções coletivas e pela mercantilização das relações humanas. Desta forma corre-se o risco de perpetuação do enfraquecimento da capacidade de intervenção social do Estado, com o

¹⁵⁷ Este crescimento da população de encarcerados nos EUA, corresponde a uma doutrina que segundo seus ideólogos, responderia ao crescimento nos índices de criminalidade e da violência contra pessoa. No entanto, os dados das estatísticas criminais americanas assinalam que a delinqüência e a criminalidade estagnaram ou até tiveram um recuo dos anos 70 até início dos anos 90, como também, que a maioria dos novos detentos cometeram pequenos delitos. De 1973 a 1982, 40 milhões de americanos foram vítimas de incidentes criminais e em 1992, esse índice caiu para 35 milhões. Já nos índices de violência contra a pessoa, os assaltos qualificados diminuíram entre 1974-78, continuaram decrescendo entre 1981-85 até crescer lentamente até 1994, sem, no entanto, ter havido um aumento significativo nos índices. Quanto ao ataques violentos, houve uma queda de 1974 a 80, depois estabilizou até atingir seu ponto mais baixo em 1993. E nos índices que se referem à probabilidade de ser vítima de golpes e ferimentos, as taxas estagnaram desde o fim dos anos 70, e no início dos anos 90 estavam ao mesmo nível do fim dos anos 60. (WACQUANT, 1999).

¹⁵⁸ A tese do Estado Penal possui cinco elementos centrais, resumidos assim: 1) **Expansão vertical do sistema:** significa o crescimento das populações aprisionadas no aparelho carcerário americano; 2) **Extensão horizontal da rede penal:** o número de pessoas condenadas por sursis (*probation*) e em liberdade condicional (*parole*) dispara, quadruplicando em 16 anos para, nos anos 2000, chegar a 5,7 milhões de Americanos nas “mãos da Justiça”; 3) **Crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas:** entre 1979 e 1990 nos EUA, os gastos penitenciários dos estados cresceram 325% quanto ao funcionamento e 612% quanto à construção; 4) **Ressurgimento e prosperidade da indústria privada carcerária:** o aparato carcerário privado nasceu em 1983 nos EUA. Englobou em 1988 4.630 mil lugares; 1993 esse número passa a 32.555; 1998 chega a 132.572; e, 5) **Política de ação afirmativa carcerária:** “bairros deserdados” tornam-se alvos prioritários; são famílias em bairros pobres das metrópoles americanas, particularmente com população negra. **Mesmo fenômeno na Europa:** o aumento nas taxas para cada 100.000 habitantes nos países da Europa, no período de 1985-1995, tiveram um acréscimo significativo: Portugal 93 para 125, 57 para 102 na Espanha; 90 para 101 na Inglaterra (com País de Gales); 76 para 90 na Itália; 76 para 95 na França; 62 para 76 na Bélgica; 34 para 65 na Holanda; 49 para 65 na Suécia; 36 para 56 na Grécia. (WACQUANT-2001: 80-93)

abandono de suas prerrogativas diante da figura do mercado, desde os anos 70. Adicione-se a isto o ápice das teorias neoliberais na década de 90 do século XX: “*A mão invisível tão cara a Adam Smith certamente voltou, mas dessa vez vestida com uma ‘luva de ferro’*” (WACQUANT - 2001:151).

III.3.3 – “Cultura do Controle”: “novo aparato de prevenção e segurança” - David Garland

Outro autor fundamental neste debate é David Garland. Ao discutir sobre o “novo aparato de prevenção e segurança”, nos chama a atenção para as relações e mudanças nas formas de controle do crime e do criminoso, dentro dos modos de sociabilidade da vida contemporânea. Trata-se do “*La Cultura del Control*” (2001).¹⁵⁹

Para Garland há um uso maior e mais constante do encarceramento nos EUA e na Inglaterra. No entanto ele reforça que a ampliação das formas de controle do crime e dos discursos para um maior controle da criminalidade não são uma transformação das formas institucionais, nem um momento no qual se abandonam as velhas práticas institucionais e novas práticas se criam. A transformação do aparato da justiça penal ocorre no seu funcionamento estratégico e na sua importância social. Segundo GARLAND (2008: 366-367):

A mutação histórica que estamos estudando não é uma transformação ao nível das formas institucionais. Esta não é uma época em que as velhas instituições e práticas estão sendo abandonadas em benefício de novas que estão sendo criadas. Não houve um processo de abolição e reconstrução, tal como ocorreu quando se demonstraram as forças e construíram-se penitenciárias em seu lugar. Tampouco ocorreu um processo de criação institucional que possa ser comparado à criação do juizado de menores, do serviço de livramento condicional e da individualização das penas, ocorrida um século antes. A arquitetura institucional da modernidade penal permanece firme em seu lugar, como também o aparato estatal da justiça criminal. Foram sua distribuição, seu funcionamento estratégico e sua significação social que se transformaram.

Essas mudanças se refletem na priorização das técnicas e arranjos de segurança pública agora, mais centrados na figura da vítima. No primeiro plano, essa alteração teve por consequência (com exceção das organizações de apoio a vítima) o

¹⁵⁹ Utilizamos neste trabalho, predominantemente, a edição brasileira: **A Cultura do Controle – Crime e ordem social na sociedade contemporânea** (2008).

surgimento de novas sanções penais, na qual o resultado é a mistura de um aparato correcionista associado com o *welfarismo penal*.

Garland compreende que, entre os anos 50 e 70, vigora o *Penal Welfarism*, que concebia a reforma e a intervenção social como modos de prevenir e combater o crime, baseados em teorias criminológicas como anomia, privação relativa, carreiras delinquentes, etc., acreditando-se num certo humanismo. O *Penal Welfarism* tinha como pressuposto a ideia de socializações imperfeitas e a crença na capacidade de intervenção do Estado e da reinserção dos criminosos. Nessa perspectiva, o Estado ainda aparece como peça central no controle sobre o crime. Após as mudanças estruturais ocorridas em alguns países no início dos anos 70 (as reformas neoliberais e a diminuição do intervencionismo estatal na garantia de direitos), as vítimas passam a ser o foco principal em vez dos criminosos. (SALLA, ALVAREZ e GAUTO: 2006; PINTO: 2008)

Já na década de 1990, Garland aponta que as políticas criminais assumem dois polos: um apontando para a dimensão da severidade – *criminologia do outro* – na qual o Estado exerce papel primordial, e outro apontando para uma percepção coletiva de que todos os membros da sociedade, incentivados por empresas privadas e pelo próprio Estado, podem e/ou devem adotar práticas rotineiras de combate à criminalidade (*controle social informal*). Desta forma teria ocorrido uma ampliação dos “atores” na execução deste projeto o que provocou aumento bastante significativo no número de programas de “tratamento de delinquentes”: na comunidade e nas prisões (busca pela identificação dos fatores de risco e as medidas de tratamento dos criminosos).¹⁶⁰

Garland (2008: 373) também aborda a relação entre a opinião pública e o processo legislativo. Para ele as regras atuais da atividade política e legislativa se impregnam com percepções de que os delinquentes não seriam “suficientemente castigados” ou que os indivíduos perigosos não são adequadamente controlados. Por óbvio que estas relações entre opinião pública e políticas públicas são extremamente tensas, pois, o processo legislativo não decorre de maneira tão mecânica e direta quanto muitas vezes se imagina. Essa concepção

¹⁶⁰ O novo aparato de prevenção e segurança seria formado por organizações de prevenção ao delito, associações entre público e privado, polícia comunitária e práticas multiagenciais que reuniriam diferentes autoridades nas atividades que se relacionam com o problema do delito e da segurança. Podem ser apontadas duas consequências desse novo aparato: 1) os limites formais do controle do delito não estão delineados somente pelas instituições da justiça penal estatal (antes prioritariamente eram as burocracias estatais que definiam o comando e as políticas do controle do crime e do criminoso); 2) há uma pressão das políticas públicas para que se priorizem práticas que visem à recompensa, dissuasão, custos, benefícios, prevenção, redução do dano e gestão dos riscos no controle da criminalidade.

direta negligência uma das características centrais da opinião pública¹⁶¹ que, longe de ser nula, possui uma forma abstrata, vaga e transitória. Neste sentido o processo político de construção de políticas públicas passa a incorporar, inclusive, avaliações sobre os “ganhos políticos” advindos de uma conveniente negação dos princípios sociológicos das penas. (GARLAND - 2008: 372)

Consequentes de uma dominação ideológica amplificada, estes comportamentos e choques resultantes dos embates na opinião pública (numa tentativa de ampliar e aplicar as “regras do mercado” sobre questões filosóficas da função de ser e existir do Estado), acabam por influenciar diretamente na ação de determinados partidos políticos e governos (de bases ideológicas questionáveis) quando da determinação de modelos e políticas de segurança pública, principalmente no âmbito penal.

Constroem-se concepções e padrões em que a prisão se define como principal mecanismo de fixação social e exclusão dos criminosos. Ou seja, não mais definida e utilizada necessariamente como modo de reabilitação do delinquente, mas como eliminação dos criminosos, caracterizando-se esse fenômeno como “recrudescimento penal” (não só ampliação das penas). Criam-se então “novos repertórios” de políticas públicas penais: novos tipos penais, maior tempo de pena, mais hipóteses de qualificação dos crimes, novas restrições às garantias dos acusados ou a ampliação dos agentes e organizações voltados à investigação, criação de “crimes de perigo abstrato”,¹⁶² acusação e processo judicial penal. Isto faz com que a prisão represente os “processos de individualização” que se concentram mais nas vítimas, menos nos delinquentes. Trata-se de uma opção em que os delinquentes devem ser submetidos à maiores restrições evitando-se a exposição dos “cidadãos de bem” à riscos. Chegou-se, portanto, a um estado no qual o criminoso perde seu estatuto de cidadão: primeiro porque julgou-se que eles não eram mais cidadãos após terem delinquido; segundo pela configuração de uma divisão social e cultural entre “nós” e os “outros”, o que exige uma postura em que a segurança da sociedade dependerá de um maior controle dos criminosos e

¹⁶¹ Vale lembrar que no caso brasileiro existe uma profunda diferença entre “opinião pública” e “opinião publicada” em função do caráter monopólico dos meios de comunicação de massa existentes.

¹⁶² Crimes de perigo abstrato são aqueles que não exigem a lesão de um bem jurídico ou a colocação deste bem em risco real e concreto. São tipos penais que descrevem apenas um comportamento, uma conduta, sem apontar um resultado específico como elemento expresso do injusto. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/311047/crime-de-perigo-abstrato> Acessado em 15/06/2015.

maior segurança das vítimas.¹⁶³ Portanto, estas mudanças concomitantemente aos novos níveis de medo e insegurança fizeram com que muitos reivindicassem o ressurgimento de um poder estatal mais repressivo.

A “guerra contra o crime” amplia o coro dos discursos que reivindicam maior punição e incapacitação dos criminosos pela *criminologia do outro* ou o chamado “Direito Penal do Inimigo”, de Günther Jakobs.¹⁶⁴ Além deste há outro tipo de discurso que demanda outras práticas. Presentes na *teoria econômica do crime* ou no *broken windows*, as *criminologias da vida cotidiana* propõem uma melhor racionalização das políticas de combate/controlado do crime: gestão dos riscos e dos recursos, redução dos custos do crime, diminuição do medo e maior amparo às vítimas do crime. Isso significa que elas visam a racionalidades como práticas, ainda que entidades teóricas ou discursivas. O aumento crônico das taxas de criminalidade nos anos 70 em vários países do Ocidente aumenta a constatação de certo fracasso dos modelos em vigência provocando uma ampliação e recrudescimento deste discurso pela maior penalização do criminoso. Dessa maneira, o que fica em jogo é o caráter econômico com que se analisam os processos e dinâmicas do crime. Isso exige “novas respostas”; mais duras e mais “racionais” sob o ponto de vista do gasto público. De qualquer forma, isso reflete também as mudanças mais amplas que se distanciam dos modelos e governos de auxílio social. Como nos assevera GARLAND (2008: 388):

(...) Em vez de tratar de seres humanos e de suas atitudes morais ou disposições psicológicas, as novas criminologias tratam das partes integrantes do sistema e das situações sociais. (...) (...) Para estas correntes, a ordem social é uma questão de alinhar e de fazer interagir as diversas rotinas e instituições sociais que compõem a sociedade moderna. É um problema de assegurar a coordenação – fazer os trens andarem na hora certa – e não de construir um consenso normativo.

Ao buscarmos neste capítulo apresentar a sequência lógica dos fundamentos historicamente construídos, pudemos perceber o quanto da dinâmica política e social é determinante na definição dos modelos hoje praticados. Mais do que um processo exclusivo e/ou localizado, percebe-se certa universalidade dos enfoques e sua aplicabilidade. Ao

¹⁶³ “(...) Hoje em dia não existe crime sem vítima. Se ninguém em particular é atingido por certa conduta, isto não impede a invocação de uma vítima coletiva – ‘a comunidade’ e sua ‘qualidade de vida’ – que acredita-se suportar os alegados efeitos negativos decorrentes de comportamentos proibidos, por mais triviais que sejam. (...)” GARLAND (2008: 385)

¹⁶⁴ Para Garland: “(...) Atualmente, os interesses dos criminosos condenados, quando levados em consideração, são vistos essencialmente como opostos ao público. Se a escolha é entre sujeitar os criminosos a maiores restrições ou expor o público a riscos mais elevados, o senso comum vigente sempre recomenda a escolha segura. Consequentemente, sem muita discussão, os interesses do criminoso e mesmo seus direitos são frequentemente desconsiderados.” (2008: 384)

focalizar a questão das Políticas de Segurança Pública sobre a ótica do criminoso (e não do crime como resultado sociológico, histórico e dinâmico), constroem-se modelos que obstaculizam a mudança e modernização necessárias. Como ponto inequívoco, podemos apontar a ausência das lutas sociais – ou a ocorrência delas – (objetivas e/ou subjetivas) como elemento determinante. Não por acaso, a partir da dinamização do capitalismo, chegou-se a um processo marcado pela negação de direitos e, principalmente, da inviabilidade de formulação de uma estrutura que resgate a cidadania.

Neste cenário em que aflora uma “Teoria Econômica do Crime”, em que se aprofunda o caráter neoliberal dos anos 1980 e a lógica passa a ser a da “penalização da pobreza”, recrudescer a “gestão dos ilegalismos” ao mesmo tempo em que se nega a possibilidade de humanização dos modelos penitenciários e carcerários, pois os Sistemas Jurídicos Penais se transformam em burocracias representativas dos interesses “dos de cima”. O cárcere e a pena se transformam em meio de coação contra os subalternizados ao mesmo tempo em que o Estado assume sua face mais perversa e excludente. O capitalismo impregna, com a lógica do mercado, aquilo que deveria se submeter à lógica da evolução social. Desta forma, buscaremos apresentar a seguir qual o grau de influência e similaridades quando nos debruçamos sobre a estrutura brasileira.

CAPÍTULO IV – BRASIL: POLÍTICA CRIMINAL OU SIMPLES “PENALISMO”?

“Os ferros deviam pesar no mínimo doze quilos. Ralavam o couro das pernas e dos tornozelos, depois a carne e já os próprios ossos das duas pernas e dos tornozelos feridos. Todo movimento que fazia magoava-me. O sangue escorria com a dor dos dentes dos ratos me roendo as pernas e os tornozelos. Era um verdadeiro inferno. As pulgas, os percevejos e as baratas famintas completavam o suplício.”
Gregório Bezerra (1917).

Embora se refira a um episódio do início do século XX, esta epígrafe retirada da obra de Regina Célia Pedroso (2003) já é um bom indício de como os mecanismos e as lógicas das políticas penitenciárias foram construídas no Brasil. Não se trata de um fato isolado, mas a constatação de que se instalou em nossa sociedade um processo em que o trabalho e a segregação social caminharam paralelamente sempre amplificadas pela instabilidade e transformação política em vigência em toda nossa história.

A arbitrariedade sempre foi a marca de nosso sistema jurídico-prisional, ou seja, os modelos que se consolidaram derivam de concepções surgidas na Idade Média, seja pela construção ideológica, seja pelas práticas do suplício, martírio, desumanidade e segregação de todo tipo. Como decorrência desta lógica constituem-se padrões que vão marcar a estrutura carcerária no país, assim como vão determinar a adequação de um uso político de uma função que deveria, em tese, ter outras fundamentações e finalidades. Como destaca PEDROSO (2003: 117):

A criação de lugares destinados a longos confinamentos testemunha a mentalidade oficial que persistia em torno das prisões: circunscrever o condenado em um local insalubre, sem qualquer perspectiva de melhoramento e sem condená-lo efetivamente pelo crime que cometeu: “o tempo o castigasse”. Essa nova modalidade foi utilizada em larga escala (pensemos em Clivelândia, onde 80% dos reclusos morreram pelas

condições higiênicas lá existentes) instalando-se, na prática, o “estado-terror”, forma camuflada de matar.¹⁶⁵

Ainda dentro desta lógica, outro elemento caracterizante de nosso modelo histórico se refere à prática das chamadas detenções correcionais.¹⁶⁶ Tal mecanismo antecede desde a Primeira República estendendo-se até os anos 80 do século XX. Como prática usual, este comportamento em muito contribuiu para a deturpação dos modelos, uma vez que deu às polícias papel distorcido e destacado para uma pretensa “execução da justiça”; daí o resultado de que “essa espécie híbrida e ilegal de prisão” resultou em um quadro em que estas “superaram em número e importância as prisões ‘legais’, ou seja, aquelas que decorriam de um flagrante ou de uma ordem judicial expedida em razão da atribuição de um crime.” (TEIXEIRA - 2012: 40)

Tais desvios e distorções muito provavelmente se naturalizam em função de uma concepção sociológica do processo penal. Como destaca Paula Bajer (2002: 8): *A história do processo criminal é a história do poder. Embora entrelaçada com a história do governo, retrata o processo de poder mais primitivo: o de punir. Não existe poder mais incisivo que o de tirar a liberdade – ou a vida, em algumas culturas e países.*

Importante perceber que o elemento norteador na construção histórica de nossos modelos – aprofundando-se as consequências nos “anos de chumbo”, sempre foi um reflexo de ações deliberadas praticadas a partir de uma estruturação da política de poder que caminha *par e passo* com a dinamização capitalista brasileira. Vale lembrar que símbolos como “Carandiru” (em sua fase mais distorcida) passariam a orientar toda uma lógica de consolidação do modelo carcerário nacional. Trata-se, historicamente, de repressão como garantia de manutenção de *status-quo*, ou seja, “*um conjunto de artifícios acionado em nome do ordenamento social*”, em que “*os estigmas de raça, cor e ideologia persistem, mudando apenas os atores perseguidos: ora o anarquista ou o comunista, ora o imigrante, o trabalhador pobre ou o mendigo.*” (PEDROSO - 2003: 118)

¹⁶⁵ Neste sentido vale destacar a descrição de condenado dada pela autora: “Condenado, aqui, não quer dizer que o indivíduo preso tenha algum processo-crime contra ele, ou algo similar. Seria um preso, detido ilegalmente pelo Estado, sem direito ao menos de defesa. Nesse sentido, observamos a existência de uma justiça paralela por parte do Estado, que cria um novo modelo de preso, ficando à margem da jurisprudência oficial. Os presos políticos podem ser enquadrados nessa categoria, já que a maioria é destituída do direito de defesa, deixando de existir juridicamente. (PEDROSO - 2003: 117)

¹⁶⁶ A tese de Alessandra Teixeira (2012: 55-63) descreve com muito rigor crítico e analítico as consequências das detenções correcionais na prática brasileira. Além de caracterizarem arbitrariedades que contradizem toda a lógica conceitual liberal que marca nosso sistema jurídico, elas se destacam pela ilegalidade, uma vez que nunca estiveram consolidadas em nossos Códigos Penal e de Processo Penal, desde o Império até os anos 80 do século XX.

Coerentemente é preciso perceber que já em seus primeiros passos, nosso modelo se focaliza em elementos definidores da criminalidade que, à luz do conhecimento e das lutas de classes historicamente construídas, são sempre distorcidos; haja vista a penalização da “vadiagem” como símbolo marcante e elucidador das prisões correcionais.¹⁶⁷ Da mesma forma, é importante perceber que este caráter se aplicaria à nova dinâmica de introdução dos mecanismos do capitalismo no Brasil. Como destaca Alessandra Teixeira (2012: 64):

(...) A disciplinarização das classes populares para o trabalho passava a construir, na São Paulo do começo do século, assolada pelo rápido crescimento econômico, uma medida imperiosa e para a qual a noção de progresso concorria. Daí a necessidade e o empenho em agravar penas e efetivamente criminalizar a conduta do desocupado, objetivando nele de modo pioneiro a pena como regeneração moral.

IV.1 – AS BASES HISTÓRICAS E IDEOLÓGICAS DO SISTEMA PENAL NO BRASIL

Fruto de um processo colonial a partir do século XVI, todo tipo de problemas e inconveniências vão marcar a trajetória histórica brasileira – social, econômica e política. Neste sentido é possível perceber-se uma herança absolutista na definição de leis e mecanismos que definirão a lógica punitiva em nosso território.

Até a instalação de nossa República o que se percebeu foi um processo árduo, mas coerente, de adequação dos interesses coloniais e geopolíticos em vigência. Não que neste campo, transformações fundamentais tenham ocorrido após a transição,¹⁶⁸ ao contrário, nossa análise permite perceber que, até os dias atuais, nossa estrutura jurídica pouco ou quase nada se alterou no enfrentamento das questões criminais e processuais, principalmente no que se refere às suas vocações concernentes ao tratamento dos conflitos sociais causadores, em sua maior parte, das questões criminológicas/penais. Trata-se, portanto, como veremos, de herança de difícil solução, principalmente quando se vislumbra que as questões e os conflitos de classe jamais foram resolvidos.

¹⁶⁷ “O processo de criminalização da vadiagem precede, em verdade, a promulgação do Código Penal de 1890 e se insere no contexto que levaria à abolição da escravatura em 1888. Como alude Chalhoub (2001), o empreendimento político de repressão à ociosidade repercutia o medo das elites com a condição do liberto, ou seja, o medo da desordem que uma nova ordem (livre e não desejada) poderia representar. TEIXEIRA (2012: 64)

¹⁶⁸ Vale lembrar a “reinvenção”, “não a simples permanência de estruturas arcaicas” do “coronelismo” e do “mandonismo” como forma compensatória do poder local dos decadentes latifundiários proprietários de terras em função da transição do escravismo, incompatível com a República. (TEIXEIRA-2012: 61)

IV.1.1 – Os primeiros passos

Definida a autonomia política do Brasil em 1822, vigorou em nossa terra um *sistema penal indefinido e cruel até 1830*. Neste ano edita-se o Código Criminal do Império e em seguida o Código de Processo Criminal (1832). Longe de se tornar um instrumento do Iluminismo, tais medidas significaram, pelo menos, mudanças modernizantes. (BAJER - 2002: 23)¹⁶⁹

Dentre as evoluções do novo Código Criminal de 1830, destaque-se a adequação teórica sobre as reais funções deste e o seu necessário desdobramento em um Código de Processo Penal.¹⁷⁰ Ou seja, enquanto o primeiro tenta equalizar e consolidar uma regulamentação sobre crimes e penas, o segundo deve formalizar os procedimentos e comportamentos dos agentes responsáveis na definição e caracterização dos crimes (fato jurídico dependente de investigação) para que se chegasse à uma adequada conclusão sobre o cabimento e aplicação das penas correspondentes. Como explica Paula Bajer (2002: 27):

(...) naquela época, juízes de paz exerciam as funções judiciais e policiais. Também investigavam, eles, os crimes e a autoria, em procedimento que permitia a defesa do investigado. Os juízes de paz só inocentavam ou condenavam quando o crime era pouco grave, quando a pena estabelecida era leve. Nos demais crimes, o julgamento final cabia a conselho de jurados presidido por juízes de direito, em sistema semelhante ao que hoje é aplicado para os crimes dolosos contra a vida, ou, melhor explicando, para quando é necessário julgar quem mata seu semelhante intencionalmente ou tenta matar.”

O Código de Processo Criminal foi alterado em duas oportunidades,¹⁷¹ sendo estas mudanças caracterizadas pelo fortalecimento do aparato repressivo do Estado, uma vez que ampliou a ação policial em detrimento de uma regulação jurídico-social mais liberal.

¹⁶⁹ lembremos que até então era comum a existência de estruturas como o “Calabouço” que materializavam uma prática jurídica que não caracterizava crimes e penas, ou seja, o sistema se personificava no poder de um juiz quase onipotente. Os “direitos” das pessoas, quando existiam, eram irrelevantes.

¹⁷⁰ “(...) O Código de Processo Criminal, seguindo o Código Criminal, distinguia os modos de proceder para crimes públicos e crimes particulares. Os primeiros davam causa à ação penal promovida pelo promotor público ou qualquer cidadão (quando cabível a ação penal popular). Entre eles estavam incluídos crimes políticos. Os segundos conferiam ao ofendido a possibilidade de promover a ação penal. Até mesmo o homicídio era considerado particular, pois ofendia a segurança individual.” (BAJER - 2002: 25)

¹⁷¹ Em 13 de dezembro de 1841, através da lei nº 261 e em 1871 através da lei nº 2.033. Como explica BAJER (2002: 28): “Segundo o sistema adotado, a inquirição realizada pela autoridade policial no inquérito policial servia para auxiliar a autoridade judiciária ou o promotor em momento posterior, quando, aí sim, seria produzida a prova que resultaria na propositura da ação penal. A apuração preliminar do crime voltava para os juízes, que eram auxiliados pela polícia. Acreditava-se, com isso, resolver o impasse criado com a dificuldade de separação entre as funções da polícia e da judicatura.”

IV.1.2 – A transição para a República

Dentre as transformações que a transição para República apresenta, vale destacar que com a Constituição de 1891, insere-se o federalismo¹⁷² e a descentralização. Grosso modo se viabiliza que os estados possam ter seus próprios códigos de processo penal. Apesar disso, nem todos os estados membros prepararam suas leis, dando continuidade, de certa forma, aos mecanismos dos códigos do Império: *A Constituição republicana estabeleceu normas de direitos e garantias que deveriam ser cumpridas por todos e, entre elas, vale lembrar aquelas que terminaram com as penas de morte (com exceção da estabelecida nas leis militares para tempos de guerra), galés e banimento.* (BAJER-2002: 29)

Apesar de surgido com o Código Criminal de 1830, vale ressaltar a importância e a reavaliação do *habeas corpus* na nova Constituição da República, como instrumento de limitação de atos arbitrários e discricionários do Executivo; o que não impediu sua supressão quase total, em 1968, pelo Ato Institucional nº 5 (AI 5) durante a ditadura civil-militar instalada a partir de 1964. (BAJER-2002: 29-30)

Destaque-se também que mesmo tendo ocorrido algumas mudanças na forma de avaliação do crime e do criminoso, isto não significou transformações profundas; vale lembrar que, mesmo quando aspectos (sociológicos) relativos à condição de vida como moradia (concentração populacional em favelas e cortiços), trabalho e pobreza, passam a ser levados em conta na percepção e decisão de enfrentamento dos problemas causados às elites, isto não é suficiente para romper com os receios destas. Isto significou, na prática, que as influências vindas da Europa e Estados Unidos ainda eram insuficientes para romper definitivamente com os princípios de Lombroso, mesmo colocando em dúvida a exatidão teórica em questão. Apesar destas mudanças (princípio de uma análise mais ampla sobre causas do crime), prevalece uma lógica liberal em que a ideia da “natureza humana” persiste e, portanto, “o direito de punir é colocado, então, como questão vital do ‘desenvolvimento evolutivo’”. Disso resulta que a pena passa a ter duas funções: 1º) “mecanismo de defesa do organismo social”, e 2º) “a função da pena de restauro do indivíduo pelo melhoramento de sua índole”. (SALLA – 2006: 124)

¹⁷² Trata-se de um processo em que se pressupõe a existência de diferentes níveis de governo (estados, municípios) subordinados a um governo central soberano: “(...) *uma técnica administrativa que possibilita o exercício do poder em territórios de grande amplitude, geralmente com populações cultural e socialmente diversificadas*” (FILELLINI 1995: 153).

Como desdobramento destas transformações, caracteriza-se o período republicano pela tentativa de construir-se novos mecanismos para abordagens sobre o crime, o criminoso e as formas de penalização. Neste sentido “a ciência, a razão, eram considerados os instrumentos essenciais para esta missão.” Portanto, a gestão, as técnicas,¹⁷³ a mudança das atitudes das elites (criação e controle de um projeto de sociedade) e a forte influência “das idéias da escola penal positiva” serão determinantes para a construção de um novo modelo de controle social, sem que isso significasse radical mudança sobre a essência destas concepções, ou seja, o cárcere como punição para se tentar recuperar os desvalidos de seus “desvios sociais”. Em síntese, estes seriam os primeiros passos rumo à modernidade (SALLA - 2006: 141-142)

Em trabalho de profícua pesquisa, Fernando Salla (2006), ao tratar em sua obra “As Prisões em São Paulo: 1822-1940”, nos permite vislumbrar em detalhes toda a cronologia da construção de um modelo basilar de Política Carcerária que, pelo menos em tese, se implementaria no Brasil. Por se tratar de uma sociedade patriarcal, oligárquica e escravocrata em sua origem, apesar da influência religiosa e de um cristianismo por se explicar, os elementos definidores do *modus operandi* consolidar-se-iam já no início de toda implementação do processo.

Ainda em um período de escravidão, surge em 1850, no Rio de Janeiro, e em 1852, em São Paulo, a Casa de Correção que, apesar de uma proposta de humanização, depara-se com os problemas da indigência em confronto com os interesses da cafeicultura escravista. Tentou-se romper com a estrutura herdada do período colonial, mas, além de infrutífero, não se conseguiu evoluir/innovar, a não ser pelo fato de se ter uma decisão de ação pública específica.¹⁷⁴ Como descreve SALLA (2006: 66):

(...) Apesar da existência da Constituição de 1824 e das novas diretrizes legais em vigor, com o Código Criminal do Império, de 1830, e com o Código de Processo, de 1832, o país continuou por muito tempo mergulhado em práticas e rotinas de encarceramento que não se distanciavam daquelas realizadas durante o mundo colonial e que freqüentemente denunciavam o viés violento e arbitrário da sociedade escravista. E, neste sentido, as casas de correção, inauguradas na década de 50, não só foram impotentes para reverter este quadro e impor um novo padrão ao encarceramento no país,

¹⁷³ A este respeito ler SALLA (2006: 125-141)

¹⁷⁴ Mais uma vez destacamos a tese de Alessandra Teixeira (2012: 53-104) que, em seu primeiro capítulo traça o perfil da consolidação das “prisões correccionais” utilizadas de forma arbitrária e, porque não, ilegal, utilizadas desde o Império – e “praticamente durante todo o século XX” – caracterizando uma forma discricionária da ação policial de repressão ao crime como uma evidente forma institucionalizada de controle social.

como na verdade serviram de depósitos, melhor construídos e mais organizados, para um variado leque de indivíduos que para lá eram recolhidos, envolvendo não só os condenados propriamente à pena de prisão com trabalho mas também vadios, menores, órfãos, escravos, africanos “livres”.

Os problemas apenas ganharam nova arquitetura sem que a essência se alterasse.

IV.2 – AS “MUDANÇAS” DO SÉCULO XX

Entender em seu conjunto a dinâmica histórica, econômica, social e política que marcou o Brasil no século XX torna-se primordial para que se tente estabelecer os nexos causais sobre como chegamos a determinados modelos e práticas em nosso sistema judicial e as políticas carcerárias. Nossas estruturas e práticas se caracterizaram pela obediência a uma lógica capitalista específica que marca profundamente todos os resultados e objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro. Trata-se, portanto, de necessidade transcendente às análises que busquem viés exclusivo e/ou isolados (tecnicista, economicista, político ou sociológico). Entender este processo depende de esforço analítico macro dinâmico, principalmente em um país como o nosso em que a lógica da dependência possui raízes profundas em um modelo colonial brutal (oligárquico e escravocrata), cuja fertilidade permeou toda nossa história, influenciando a construção de um capitalismo extremamente excludente.¹⁷⁵ Este quadro, em muitos aspectos, faz com que convivamos, ainda hoje, com processos e comportamentos inaceitáveis para uma sociedade que se pretende civilizada (no sentido da preservação da cidadania coletiva) e ambivalentemente moderna.

Entre os aspectos relevantes das mudanças ocorridas no século XX, vale ressaltar o papel do “bacharelismo” na orientação e construção política, principalmente de nossos

¹⁷⁵ Interessante destacar as observações de MESSI (2011: 285-286) sobre a dinâmica da violência e do crime no Brasil, quando tenta explicar, sociologicamente, os fatores que nos trouxeram aos quadros atuais e quais as possibilidades de uma reversão deste quadro. Diz ele: “(...) Penso, como já antecipei, que é possível escrutinar em três fenômenos, os pontos principais que precisaremos superar se quisermos retomar a civilidade neste país: 1) O efeito-demonstração do comportamento das elites – o *problema da impunidade* das elites em função da compra e venda de mercadorias políticas – bens coletivos expropriados ao Estado por seus próprios agentes, que os negociam nas altas esferas da sociedade. (...) (...) 2) A acumulação social da violência urbana – o *problema da desigualdade social* e não da pobreza tem feito a criminalidade aumentar a níveis extraordinários, fazendo de algumas cidades brasileiras a vanguarda mundial em taxas de homicídios e outros crimes violentos. (...) (...) 3) O fim da confiança nas relações interindividuais e nas transações políticas e econômicas – o *problema ético* que preconiza que todo brasileiro é provavelmente culpado até prova em contrário. A falta de crença na boa-fé das pessoas contrai a confiabilidade nas transações econômicas, políticas e sociais, deixando emergir o fantasma da suspeita como a marca principal da sociabilidade. E o que é pior: a suspeita concentra-se principalmente sobre as populações urbanas pobres, cujos direitos mais elementares são negados cotidianamente. (...)”

modelos jurídicos, como herança do período de transição do Império para a República. Entre 1945 e 1964 a participação dos bacharéis em Direito na política nacional é maciça. Na Assembléia Nacional Constituinte, de 1946, a participação equivaleu a algo em torno de 60% das duas maiores bancadas (PSD e UDN).¹⁷⁶ Esta constatação nos permite perceber um alto grau de elitização da política nacional o que, por sua vez, paradoxalmente, pode ser uma fonte fecunda de equívocos e inviabilizações de uma verdadeira evolução das Políticas do Judiciário e do sistema penitenciário brasileiro, principalmente quando se tenta resgatar os anseios humanistas liberais. (MATTOS-2011)

IV.2.1 – Crime comum e crime político

Tendo em vista a complexidade do sistema penal brasileiro, e como em determinado momento histórico ocorrem graves distorções, vale, antes de tudo, estabelecer as definições teóricas – e suas convenientes contradições – entre crime comum e crime político.

Historicamente o que se percebe é uma diferenciação: “Os romanos já faziam a distinção entre delitos públicos – *crimina* – e delitos privados – *delicta*. Os primeiros mereciam a pronta reação da autoridade, sem iniciativa da pessoa ofendida. Os segundos não: só à vítima cabia a perseguição.” (BAJER-2002: 10) Neste sentido, tanto *perduellio* como *parricidium*, caracterizam uma natureza especificamente política.¹⁷⁷

O caso brasileiro vai tratar desta questão a partir de definição do papel do *habeas corpus*,¹⁷⁸ já em seu Código Criminal de 1830, sendo que o mesmo adquire nova importância a partir da Constituição da República (1891). Naquele momento o que se buscava era: “(...) tem-se que o *habeas corpus* foi incluído na Constituição republicana e podia ser utilizado para

¹⁷⁶ Segundo MATTOS (2011), não se trata de um cálculo totalizante de todas as bancadas, mas das duas legendas majoritárias; disse ele: “Entre 1945 e 1964, a presença dos bacharéis no seio da elite política permaneceu incontornável. Eles perfaziam 60% de cada uma das duas maiores bancadas na Assembléia Nacional Constituinte de 1946 – a do Partido Social Democrático (PSD) e a da União Democrática Nacional (UDN). Pode-se supor que uma boa parte deles se enquadrasse no perfil de jurista-político criado no Império, dividindo-se entre a advocacia e a política. Na legislatura 1968-1971, 48% dos deputados federais eram diplomados em faculdades de Direito.”

¹⁷⁷ Como destaca BAJER (2002: 35): “Havia apenas duas condições que instigavam perseguição pública (*crimina*): *perduellio* (traição e atentado contra a segurança do Estado) e *parricidium* (morte do *pater*, do chefe do grupo). Ambas atingiam a estrutura de poder da comunidade.”

¹⁷⁸ Sobre este tema ver também KOERNER (1998)

combater toda e qualquer violência ou coação, não apenas aquelas que atingiam a liberdade.”¹⁷⁹

Com as transformações ocorridas no primeiro quartil do século XX e o surgimento de uma aberta luta de classes, a lei 4.269/1921 passa a regular a repressão penal contra o *anarchismo*.¹⁸⁰ A partir deste ponto configura-se, dentro de uma dinâmica social, econômica e política (capitalista), uma nítida distinção entre crime político e crime comum. Não se trata de mero detalhe, uma vez que a Consolidação das Leis Penais da República, de 1932, manteve os crimes descritos “nos estatutos gerais da República”. Vale lembrar que desde 1890 os crimes políticos já eram julgados por justiça diferenciada, quando se criou a Justiça Federal. (BAJER-2002: 35) Como assevera Paula Bajer (2002: 36):

Assim, se é verdade que o processo penal oficial surgiu, na história, para possibilitar a defesa e a punição por infrações que ofendiam a Constituição do Estado, também é constatado que, na medida em que o ofendido perde a oportunidade de promover as ações por crimes públicos e particulares, **os crimes estritamente políticos passam a estar descritos em legislações específicas, afastados do direito penal e do processo penal comum. Mas, originariamente, os crimes políticos constituíam o direito penal por excelência. (grifo nosso)**

Os desdobramentos destas questões fizeram com que, desde 1935,¹⁸¹ se consolidasse a inclusão dos crimes políticos no âmbito das “leis de segurança nacional”. Essas leis foram se modificando com o tempo, sem nunca perderem seu caráter e/ou objetivos. Este procedimento reafirma uma conveniente confusão na forma do trato de crimes comuns e crimes políticos. Basta lembrar que:

(...) O Código Penal de 1940, ainda vigente, não descreve mais crimes políticos. Por isso, embora a origem da repressão penal seja a mesma, a distinção entre crimes políticos e crimes comuns e a criação de justiça especializada para julgamento dos primeiros a partir de 1890 (nessa época, a Justiça Federal) impedem que se generalize a análise do processo penal.

¹⁷⁹ “É bom dizer que, posteriormente, com a criação de outro tipo de medida, chamada mandado de segurança, o habeas corpus concentrou-se na proteção da liberdade e, portanto, passou a ser tratado pelo direito processual penal. O mandado de segurança é, até hoje, a ação adequada para coibir abuso de poder não incidente sobre a liberdade.” (BAJER-2002: 30)

¹⁸⁰ “ANARQUISMO. Doutrina política que prega a abolição do Estado como ponto de partida para a construção de uma sociedade alternativa, onde as relações entre indivíduos sejam livres, igualitárias e desprovidas de qualquer coerção. (...) (...) Nessa perspectiva, o anarquismo rejeita qualquer princípio de autoridade – seja do Estado, de instituições, de grupos sociais ou de indivíduos. (...) De inspiração socialista, propõe a abolição da propriedade privada capitalista, o fim da exploração do homem pelo homem, a coletivização dos meios de produção e a solidariedade entre os produtores (trabalhadores). (...) (...) Concordava nisso com os marxistas, chamados, entretanto, por Bakunin de ‘socialistas autoritários’, por defenderem a organização política dos trabalhadores em partidos e advogarem a manutenção do Estado como instrumento de construção da nova ordem econômica. (...) (...) Foi trazido para o Brasil pelos imigrantes europeus no final do século XIX, tornando-se a principal tendência ativa no movimento sindical até meados dos anos 20. (SANDRONI- 2001: 26-27)

¹⁸¹ Em 1936, criou-se o Tribunal de Segurança Nacional, vinculado à Justiça Militar, para julgamento dos “crimes políticos”. (BAJER-2002: 36)

Embora os sistemas punitivos se comunicassem, o processo por crime político passou a ser, a partir de 1890, diverso do processo por crime comum. (...) (BAJER-2002: 36-37)

Insistimos aqui que não se trata de filigrana jurídica, pois, o alcance e as consequências destas tipologias de crimes são muito distintas (público X privado). O que se pode afirmar é que o alcance das ações deste período acabou por transformar a exceção em regra. A partir daí qualquer cidadão ou sindicato que se colocasse contra medidas econômicas escancaradamente perniciosas aos trabalhadores poderia ser inserido na Lei de Segurança Nacional.¹⁸² Disso resulta uma coação psicológica coletiva irresistível que muito influenciou nosso modelo carcerário/presidiário.¹⁸³ Apenas como lembrança, a última Lei de Segurança Nacional, nº 7.170, foi promulgada em 14 de dezembro de 1983, apesar de algumas adaptações, ainda está em vigor. Por outro lado, há de se destacar que este procedimento (afastamento entre crime político e crime comum) acaba por construir mecanismos de salvaguarda de certas elites políticas e econômicas, isso tudo dentro de um ambiente sociológico em que a Política se firma como instrumento de preservação dos interesses econômicos e geopolíticos e, ao mesmo tempo, os subalternizados perdem aceleradamente garantias e perspectivas de manutenção de direitos universais como cidadãos.

IV.2.2 – O modelo “moderno”: a Penitenciária do Estado de São Paulo

A partir de um papel de destaque na condução da República (seja pela questão econômica, mas, principalmente política), São Paulo se torna uma referência de desconstrução dos fundamentos do Império, pelo menos em termos retóricos. Neste aspecto concepções iluministas invadem as mentes e provocam rupturas e transformações profundas, destacando-se a Ciência, a Arte e a Sociologia. Disto resulta uma tentativa de consolidar um modelo humanista que comprovaria, em caso de sua efetivação, uma transição para a modernidade, de forma inquestionável. Como visto, é neste ambiente que a influência do positivismo penal europeu vai se destacar e se materializar na inauguração da Penitenciária do Estado, em 1920. Trata-se da aplicação de uma lógica em que os valores humanos devem ser preservados ao

¹⁸² Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104071/lei-de-seguranca-nacional-lei-7170-83> Acessado em 14/03/2014.

¹⁸³ Para ressaltar a amplitude e os impactos deste período, destacamos as palavras de BAJER (2002: 37): “Pode-se analisar o direito processual penal do período 1964-1985 sob três aspectos: a) ações ilícitas cometidas por agentes investidos de autoridade pública (torturas, prisões ilegais, desaparecimentos e mortes de pessoas consideradas ‘subversivas’); b) legalidade (atos institucionais e leis processuais do período, inclusive para crimes comuns); c) processualização das condutas criminosas, políticas ou não. (...)”

mesmo tempo em que se permite uma proteção social ampliada. Para isto a estrutura e capacitação do Estado Republicano deve estar à altura de profundas transformações.

A partir da necessidade de adaptação ao Código Penal de 1890, a obstinação do senador paulista e sociólogo Paulo Egydio (1843-1906), foi determinante para a criação da Penitenciária do Estado. Muito além de uma nova perspectiva arquitetônica, tratou-se da consolidação de anseios históricos, mesmo quando analisamos os desdobramentos posteriores e suas consequências; trata-se de um conjunto de mudanças profundas. Como esclarece SALLA (2006: 147):

(...) Ao que se julgava desorganização, obscurantismo e “primarismo” presente nas instituições herdadas do Império, os republicanos, de modo claro ou não, vão contrapor o discurso da iluminação pela razão, pela ciência, de todos os domínios da sociedade. Isto significava que cada setor, cada aspecto da vida social deveria ser recoberto pelas leis inquestionáveis da ciência que o “progresso” no período tornava evidente. Só assim se entende a seriedade com que as elites que conduziam os governos republicanos em São Paulo colocaram a necessidade de construção de uma Penitenciária, não apenas como medida que desse conta de um número insuficiente de vagas na época, mas como um estabelecimento modelar, que ao se contrapor às condições precárias das prisões do Império, oferecendo excelentes condições de cumprimento de pena, com higiene, trabalho e bom tratamento dispensado aos condenados, simbolizasse toda a preocupação em edificar uma sociedade organizada, disciplinada, trabalhadora e civilizada.”

A construção desta “obra monumental” vai, portanto, sintetizar todo um modelo que se instalaria no país, independentemente de suas motivações, origens e/ou desdobramentos. Disso resulta que o “prédio” transcende seu papel específico para se transformar em um símbolo de algo a ser universalizado. Em síntese, vale destacar as palavras de SALLA (2006: 177-178), ao apresentar as percepções de Foucault (1987) sobre o papel desse novo instrumento: *“É a prisão, segundo ele, que transforma o processo punitivo numa técnica penitenciária. É aquilo que chama de arquipélago carcerário que transporta esta técnica da instituição penal para o ‘corpo social inteiro’”*. Por outro lado, talvez isso explique também o que levou ao desaparecimento da PE em 2002. Tendo surgido como uma proposta civilizatória, passando pela frustração de não se consolidar o projeto do Instituto de Criminologia,¹⁸⁴ a PE se transformou em um símbolo daquilo que nossa sociedade produziu

¹⁸⁴ A este respeito ler SALLA (2006: 297-327)

de pior: a constatação de que o “Outro” não existe sem que a ele se incorporem pré-requisitos materiais e sociais definidos pelo modo de produção capitalista.¹⁸⁵

IV.2.3 – A Era Vargas: da Revolução de 1930 ao Estado Novo (1937-1945)

A Era Vargas representou, sem dúvida, o período de maior transformação estrutural do Brasil. Baseado em um modelo “nacional-desenvolvimentista”, de cunho positivista¹⁸⁶ e alavancador do capitalismo em nosso país, as mudanças se deram em todos os setores. Por óbvio que tais mudanças estruturais, como veremos, não ocorrem em todas as áreas. Se por um lado é indiscutível a inserção brasileira em um contexto geopolítico inovador, por outro, questões sociológicas, principalmente no âmbito da Justiça, pouco se modificaram em sua essência.

Por se tratar de um período de intensa disputa política e geopolítica, associado aos problemas surgidos a partir da crise capitalista dos anos 1930 (desemprego e “explosão demográfica urbana”, por exemplo), o que ganha notoriedade neste período são o recrudescimento e estreitamento da dinâmica política, momento em que os crimes políticos se tornam um alvo potencial das políticas jurídicas e carcerárias e suas respectivas análises. Por outro lado, as questões referentes aos ilegalismos praticados pelo Estado contra cidadãos comuns, se amplificam aprofundando o caráter segregador e discriminatório em nossa sociedade, sem que isto desperte maior curiosidade no meio acadêmico. Vale aqui ressaltar a obra de Elizabeth Cancelli (1994: 5) que, em sua apresentação, resume de forma madura o que está em jogo na construção da análise do período; diz ela:

Não existe, por isso, nenhum corte temporal em 1937, com a decretação do Estado Novo ou coisa que o valha. Existe, isto sim, um desenrolar histórico matizado por um determinado projeto político. É assim que a pesquisa seguiu, deixando-nos prontos a afirmar que o Estado vai ser dual (o

¹⁸⁵ Nas palavras de Paulo Duarte (1952) ao profetizar uma trajetória de agonia e destruição: *Um antigo chefe de polícia foi o primeiro diretor desse instituto; um delegado de polícia, o seu vice-diretor durante muitos anos; outro delegado de polícia substituiu o primeiro diretor. Depois mudou o cardápio, veio um ilustre professor de Medicina Legal; veio após um médico especialista em moléstias de reto! Afinal tudo se resolveu com um severo domador de estivadores turbulentos e perturbadores da ordem no cais santista. E arrastou-se por aí aos trancos e barrancos a Penitenciária até transformar-se nisso que lá está, um arcabouço destinado a guardar a escória coletiva que, para não perder o seu caráter, se encheu de funcionários em sua maioria escória também da burocracia parasitária. Lata de lixo social.* (Duarte, 1952: 68) (SALLA - 2006: 326-327 - Apud)

¹⁸⁶ Baseado na obra de Auguste Comte, o positivismo propõe uma lógica sociológica em que se deve unir dois elementos antagônicos, persistentes em várias épocas: “(...) caberia ao sociólogo, como cientista, propor soluções que dessem conta da harmonia social (ordem) e de sua dinâmica (progresso), preconizando um desenvolvimento ordenado da sociedade. Em sua obra, a sociedade supera o indivíduo, as instituições surgem como um todo harmonioso sem elementos contraditórios e as mudanças decorreriam dos estudos dos cientistas, que desprezariam as opiniões leigas.” (SANDRONI-2001: 115)

institucional e o de prerrogativas); a prisão torna-se um campo de segregação para a ação do regime e da polícia, onde homens são gerenciados no sentido de demover o cidadão de suas condições humana e jurídica; a falta de princípios policiais garante a eficácia do poder; a polícia se produz e reproduz como grande agente de instabilidade social; a população participa do sonho totalitário; passa a existir um padrão totalitário independente; criam-se clichês; a criação de inimigos objetivos justifica as medidas repressivas e a centralização do aparato policial; aprofundam-se preconceitos e hostilidades aos estrangeiros e seus descendentes, quebrando-se o mito da aceitação nacional a outras nacionalidades; e a ação do Estado modifica a noção de cidadania que a sociedade pudesse ter construído até aquele momento.

É possível afirmar que neste momento o “trabalho” passa, definitivamente, a adquirir papel determinante, ou seja, qualquer tentativa de negar esta condição – o trabalho como elemento restaurador e moralizante – será tratada de forma muito específica. Neste ambiente, a vadiagem adquire status de termo teórico,¹⁸⁷ ou seja, mescla-se neste conceito todo tipo de desvalidos e desprotegidos de um estado de bem-estar-social. Não por acaso, incorporam-se a este grupo os mendigos, os menores, os homossexuais, o punquista e os micheiros,¹⁸⁸ o que resulta na intensificação das “prisões correcionais” levando a práticas tão – ou mais – irregulares quanto as cometidas contra os presos políticos. Pior que isso é o fato de que a ampliação da ação e “poder” da polícia aprofundam as arbitrariedades sendo comum casos em que, pela impossibilidade de adequação do real crime/delito (quando não da inexistência de qualquer um destes), inseria-se o indivíduo no hall dos “vadios e desocupados”, transformando trabalhadores comuns em “criminosos” aplicando-lhes, à margem da lei, penas desproporcionais de prisão.¹⁸⁹

A partir do Estado Novo, além de uma conveniente retórica que é permissiva com “a gestão diferencial dos ilegalismos”, passa a ocorrer uma oficialização das irregularidades/ilegalidades em andamento.¹⁹⁰ O caráter moralista e de “salvação” do

¹⁸⁷ A este respeito ver também: SOUZA (2009: 407-443)

¹⁸⁸ Batedor de carteiras e praticante de furto ou roubo a residências e estabelecimentos comerciais mediante o uso de chaves falsas, as “michas”.

¹⁸⁹ Em trabalho minucioso de profunda pesquisa histórica Silvia Helena Zanirato Martins, esmiúça os mais variados inquéritos policiais e processos judiciais em que as vítimas tornam-se “páreas” apenas para satisfazer os mecanismos implementados no período. No estágio de inquérito policial era comum a participação de policiais (civil e militar) como testemunhas de acusação; na etapa do processo, mesmo os testemunhos que inocentavam o réu eram desconsiderados sem maiores problemas. O que se perseguia era a condenação e a prisão do “vadio”, sempre com base na “moral e bons costumes”. Por outro lado quando o “vadio” apresentava condições econômicas suficientes, as acusações e os inquéritos eram extintos sem nenhuma consequência. A este respeito ver MARTINS (1998). A este respeito ver também TEIXEIRA (2012: 66-72)

¹⁹⁰ A este respeito CACELLI (1994: 110-159), no capítulo 4, desenvolve detalhadamente a construção institucional dos mecanismos policiais na Era Vargas.

ambiente social imposto pela ditadura Vargas aprofunda práticas que levam a distorções quantitativas e qualitativas insuperáveis até os dias atuais.¹⁹¹ O papel das “prisões correccionais” praticadas a partir do artifício das prisões “para averiguação”, ganha um caráter oficial e científico, não fossem as mesmas tão arbitrárias. Apesar disso o discurso oficial amplia o alcance desta conduta o que resulta, por consequência, na ampliação do poder discricionário e anti-jurídico das polícias. O que se aplicava na realidade era um processo de “profilaxia social”. Como ressalta TEIXEIRA (2012: 72):

(...) O esforço para erigir o trabalho, a família e uma noção particularíssima de ordem no centro da dinâmica social, impôs certamente um acento disciplinador e normalizador às práticas de controle que se refletiram na intensificação à perseguição das categorias que representavam o avesso desse projeto: a desocupação, a vadiagem, o ócio, enfim, a noção de desordem.

Os dispositivos de controle social destacaram-se, no interior desse novo modelo de ordem social, como instrumental ideal para dar suporte prático ao arcabouço ideológico que o sustentava, com o que as detenções correccionais não apenas são colocadas no centro desse projeto, mas ganham, também no âmbito discursivo, um grau maior de oficialidade e o estatuto de instrumental normalizador e profilático do regime.

Como esclarece, ainda, TEIXEIRA (2012: 77):

O fato de o aparelho policial designar condutas de modo arbitrário, sem correspondência direta ao texto legal, pode representar muito mais do que falta de precisão jurídica. Confere a dimensão que as detenções correccionais dirigiam-se antes a perfis, devidamente circunscritos no contexto da cidade, e não a conduta individualmente tomadas na impessoalidade da lei.

IV.2.3.1 – O Código Penal de 1940

A efetivação do Estado Novo em 1937 faz com que ocorram mudanças (ou adaptações) conceituais na forma de enfrentamento do Estado às questões políticas e sociais. Neste ambiente, portanto, em 1932, fez-se a Consolidação das Leis Penais que se tornaria o Código Penal, aprovado em 1940,¹⁹² entrando em vigor em 1942.

Talvez, a maior significância destas transformações possa ser percebida em seu caráter teórico científico. Seguindo tendências modernizadoras, este novo estatuto foi fruto do aprofundamento da lógica da Escola Positivista Européia, que tinha como formuladores

¹⁹¹ A este respeito ver os dados levantados a partir de “A estatística policial-criminal do Estado de São Paulo, 1939, 1940, 1943” em TEIXEIRA (2012: 75- 77).

¹⁹² DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

figuras como Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Sergio Sergi. Em síntese, o que se buscou foi adaptar os clássicos preceitos de justiça e direito a uma nova lógica em que se vislumbrou a criação do “Homem Novo”. A partir daí, os “desvios” só poderiam ser entendidos como fruto de um indivíduo “socialmente enfermo”, ou seja, o criminoso passaria a ser visto como “um indivíduo anormal, uma variedade do gênero humano”. Na prática tratou-se de alterar o objeto de estudo deslocando-o do “delito” para o “agente do delito”. Ou seja, o que seria uma análise sobre o crime passou a ser efetuada com base no indivíduo, sempre dentro de uma perspectiva em que “ciência e verdade passaram a ser tidas como sinônimas.” Como a polícia se torna instrumento fundamental da viabilização deste modelo, ela passa a ser “o principal agente desta profilaxia, já que a ela cabia ‘extrapolar as meras funções de vigilância e manutenção da ordem’”.¹⁹³ Isto significa, em outras palavras, que o aparato policial adquire um status de preponderância na aplicação/gestão de todo o modelo na medida em que incorpora um poder discricionário e arbitrário em sua prática cotidiana. (CANCELLI-1994: 78-79)

Como esclarece CANCELLI (1994: 78):

Para a Escola Positiva e para a Antropologia Criminal (elas caminhavam juntas), o objeto de estudo e de interferência deixava de ser o delito. A preocupação volta-se para o agente do delito. Sobre o homem criminoso recaía a ação do médico, do jurista, do policial, do carcereiro. O agente do crime, pelos preceitos da ciência criminal, sofre sobre si uma influência física, filosófica e social. Ou seja, uma combinação de fatores externos e internos; daí a necessidade dos conhecimentos de sociologia, antropologia, psiquiatria e anatomia para a análise e diagnóstico do agente.

Com a manutenção das detenções correcionais no Código Penal de 1940, o que ocorre são adaptações, aparentemente legais e científicas, na forma de enquadramento das polícias sobre os comportamentos que corresponderiam a este tipo de detenção. Amplia-se o leque de possibilidades ao mesmo tempo em que se redistribuem os enquadramentos,¹⁹⁴ sem que isso tenha sido alterado na essência, ou seja, o que se manteve – ou se potencializou – foi um processo de manutenção de enquadramento “sobretudo a perfis e não a condutas”. Da mesma forma, como no caso de São Paulo, passa a ocorrer uma “espécie de generalização das detenções correcionais no plano geográfico da cidade, já que todos os distritos policiais, e não mais os especializados, passam a realizar essas detenções, segundo suas respectivas

¹⁹³ Vale ressaltar que neste modelo os impactos sobre os comunistas e estrangeiros seriam nefastos, sempre em nome de “um projeto de unificação e de unidade social e ideológica.” (CANCELLI-1994: 79)

¹⁹⁴ Segundo Anuário estatístico do Estado de São Paulo, anos 1951, 1960, 1961, 1962, é possível elencar os seguintes enquadramentos: Agressão, Alcoolismo, Averiguação, Desobediência, Desordem, Escândalo, Insulto e provocações, Jogo, Mendicidade, Ócio ou vadiagem, Pequeno furto, Outros motivos. TEIXEIRA (2012: 82)

circunscrições regionais.” Exemplo mais elucidativo deste processo é o fato de que a “categoria atípica *desordem*” amplia seu peso no número de detenções, quase em substituição à categoria “*vadiagem*” (ANEXO I - Figura 1). Da mesma forma, a categoria “prisão *para averiguação*” passará a ocupar papel de destaque nos anos 1960, 1970 até os anos 1980, “englobando todas as outras categorias sob sua designação.” (TEIXEIRA-2012: 81-82):

Importante lembrar que, como visto no capítulo 1, o Estado Novo vai se caracterizar como um “Estado Previdenciário”, ou seja, cria mecanismos de defesa e amparo daqueles que estejam no “mundo do trabalho”, já como forma de resguardo às contradições impostas pelo modo de produção capitalista. Paradoxal e contraditoriamente, o que se percebe é que os males causados pelo capitalismo, mais a ação restrita e limitada do Estado no socorro dos que trabalham, produz, desde a Era Vargas até os “anos de chumbo”, uma “pesada herança assistencialista” com forte vinculação ao “trabalho filantrópico, voluntário e solidário”, cujo processo se definiu a partir de uma “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”, (YASBEK – 2009: 45-71) sem que isto significasse alguma reorganização/adequação social, mesmo que nos moldes liberais. Daí a coexistência da “gestão de ilegalidades” paralelamente ao puro assistencialismo para os excluídos de toda espécie.

O que se pode inferir é que as transformações ocorridas no âmbito econômico, mais a quase perpetuação do Código Penal de 1940, não foram suficientes para a mudança do perfil dos processos de encarceramento, nem tampouco, para mudanças das fundamentações filosóficas que nortearam nossa sociedade nestes momentos históricos. Ao contrário, a dinamização capitalista, as mudanças dos estratos sociais, com a ascensão de uma classe média moralista e “ordeira”, apesar da melhoria das condições materiais de vida de parte da população, apenas ampliaram a obscuridade sobre o que estava em jogo no trato da pobreza e da marginalização. Desta forma aprofundam-se as desigualdades e as iniquidades de nosso modelo jurídico carcerário.

IV.2.3.2 – “Estado Policial” de Vargas e os “efeitos colaterais”

É sabido que qualquer análise econômica, social e política da Era Vargas deve ser feita com muito critério e cuidados, dadas as peculiaridades de cada momento histórico. Não

por acaso, Vargas é considerado o “arquiteto” de todas as transformações do Brasil rumo à modernidade, independentemente do regime político por ele protagonizado (pós-Revolução de 1930/“governo provisório” – Estado Novo – restauração democrática após a II Guerra Mundial); haja vista ter ele se tornado novamente presidente da República nas eleições diretas de 1951. Feita esta ressalva, não se pode deixar de perceber que as questões político ideológicas vão ganhar outras nuances e sentidos, antes e durante o Estado Novo.

Para além do debate sobre o controverso papel desempenhado por Filinto (Strubing) Müller¹⁹⁵ como “Chefe de Polícia Política”, há de se destacar que ocorre um recrudescimento na ação contra grupos políticos de destacada organização nacional e internacional. Notadamente, a partir de 1936, o alvo primordial de controle e combate passa a ser os comunistas¹⁹⁶ que, por suas bandeiras históricas, se tornam entraves à lógica de um Estado positivista e totalitário que visa seu desenvolvimento industrial capitalista. Neste ambiente as ilegalidades se tornam “razões de Estado”, sem que se configurassem especificamente quais os alvos e/ou objetivos se miravam; em outras palavras qualquer um poderia se tornar um “agente inimigo” aos olhos da lei.

É possível elencar neste período desde prisões, torturas e massacres, passando por acordos com a Gestapo de Hitler, culminando em um ambiente de denunciamento em que a população se torna, ao mesmo tempo, vítima e algoz. O fato é que as mentes se envenenaram o que leva a comportamentos da sociedade incompatíveis com uma lógica de civilidade e modernidade. Neste sentido qualquer atividade de contestação contra as condições dos empregos e salários, ou mesmo desafetos pessoais, poderia resultar em um processo de marginalização, fato este que amplia a incapacidade dos indivíduos comuns de se inserirem em uma “sociedade do trabalho”, ficando, portanto, a mercê de sua própria sorte. (CANCELLI-1994: 82-99)

Mesmo antes do início da Era Vargas, muitos foram os mecanismos criados para dar salvaguardas ao Estado e ao governo no combate aos “inimigos”. Desde a criação do

¹⁹⁵ Filinto havia sido expulso da Coluna Prestes acusado de “covarde, desertor e indigno”, o que o transformaria em um dos mais cruéis perseguidores dos comunistas na Era Vargas, tornando-o elemento chave em episódios como o de Olga Benário; esposa de Prestes, comunista e soviética, entregue aos nazistas para morrer em Auschwitz, na Polônia. (MORAIS – 1989)

¹⁹⁶ “Os comunistas se tornariam o alvo mais constante, embora não o único, da investida policial ao tratar do combate ideológico e social. Seus militantes e simpatizantes seriam igualmente priorizados como inimigos em potencial. Uma das razões desta priorização devia-se ao fato de que, ao pregarem a existência de uma ordem alternativa, os comunistas se prestaram muito bem ao papel de inimigos evidentes. A outra é que os totalitários serviam-se da imagem desgastada da República Velha para relacionar de forma direta a existência do liberalismo com o comunismo. (...)” (CANCELLI-1994: 80)

Conselho de Defesa Nacional, em 1927, passando pela criação do Conselho Superior de Segurança Nacional, na Constituição de 1934, até a criação do Tribunal de Segurança Nacional, em 12 de setembro de 1936.¹⁹⁷ Vários foram os elementos que permitiram todo tipo de ação de controle social e político que atingiram a “propaganda política”, a “liberdade de imprensa, a ordem social e soberana”, a “liberdade de locomoção” (29/01/1942), “censura à correspondência internacional” (8/12/1942), consolidando um poder das “chefaturas de polícia” que passariam, através, inclusive, de seu Chefe de Polícia Política, exercer uma pressão direta sobre a Justiça. (CANCELLI-1994: 99-104)

O que se coloca, portanto, é tentar mensurar e avaliar qual o “caldo” produzido por este período, mesmo quando sabemos que os “ares” da democracia ocidental “soprou” sobre nossa nação no pós II Guerra Mundial. As consequências do período, sem dúvidas, forjam comportamentos e concepções que se enraízam em nossa cultura política, econômica, social e jurídica até os dias atuais. A prisão retoma sua face de masmorras,¹⁹⁸ ou seja, não haveria mais distinções entre presos políticos e presos comuns, no que se refere aos crimes e ilegalismos praticados pelo Estado, o qual passa a criar e adaptar novas formas jurídicas cujas finalidades se manteriam inalteradas: governo, população, o sistema penitenciário, o judiciário, e a polícia como protagonistas de um modelo em que o inimigo será sempre um sujeito sem direitos, sem humanidade; ou ainda, nas palavras de CANCELLI (1994: 178): “(...) Na verdade, as estratégias permitiam submeter o homem e a sociedade como um todo.”

IV.2.3.3 – A Constituição de 1946: democracia e ilegalismos

Considerada “a mais democrática de todas as Constituições brasileiras”,¹⁹⁹ a Constituição de 1946 se destaca pela iniciativa de recolocar na dinâmica da República,

¹⁹⁷ Com a efetivação deste Tribunal os mecanismos e as práticas processuais se moldam a um regime de exceção, ou seja, as possibilidades de preservação de direitos jurídicos e humanos, associados a uma intervenção direta sobre a justiça tornam os ilegalismos mais correntes e quase oficializados. Como destaca CANCELLI (1994: 102): “A criação do Tribunal de Segurança Nacional, em 12 de setembro de 1936, facilitou a ingerência na Justiça. Como uma criação que visava efetivamente manter o governo no poder através dos atos policiais de terrorismo e repressão, a existência do Tribunal de Segurança começava a preencher uma lacuna na estratégia totalitária de poder. Aliada ao temor que as pessoas começavam a sentir e à vigilância que cada um fazia de si próprio e dos que o cercavam, havia agora um palco de encenações para a farsa judiciária.”

¹⁹⁸ Com respeito aos impactos provocados pelas prisões na Era Vargas, e suas consequências, ler CANCELLI (1994: 180-215)

¹⁹⁹ Fruto de uma Assembléia Nacional Constituinte, em 1945, a Constituição de 1946 vai ser marcada pelo pluralismo ideológico(o PCB participa ativamente dos trabalhos), sempre com a predominância da lógica liberal. Dentre os aspectos mais importantes destacam-se: a) a igualdade de todos perante a lei; b) a liberdade de manifestação de pensamento, sem censura, a não ser em espetáculos e diversões públicas; c) a inviolabilidade do sigilo de correspondência; d) a liberdade de

padrões mais democráticos com fundamentações mais liberais. Resultante de uma repactuação do Pós II Guerra Mundial, o que se observa é a proposta de construção de princípios de valorização da cidadania e da democracia em termos mais gerais, sem que isto tenha significado modificações substanciais nos conflitos das relações de classes, principalmente no que concerne às Políticas de Segurança Pública.

As dificuldades de ampliação dos direitos democráticos são imensas, haja vista que, mais de 50% da população não adquire o direito ao voto e o Partido Comunista Brasileiro seria colocado na ilegalidade em 1947. (BATTIBUGLI-2006: 18-21) No âmbito do papel das polícias e das ilegalidades por ela praticada, tal qual no Estado Novo, poucas ou quase nenhuma, foram as transformações. Como destaca Thais Battibugli (2006: 13):

A atividade policial é dirigida mais para quem a pessoa é do que para a sua conduta em si. As arbitrariedades ocorrem, freqüentemente, em alvos preferenciais: desprivilegiados sociais, jovens e negros, vistos como mais inclinados a cometer infrações ou como menos propensos a denunciar possíveis desvios que resultem em punição ao policial infrator. Um jovem negro pobre e um senhor rico branco, ao praticarem os mesmos atos, certamente receberiam tratamentos distintos, diferenciação que reflete os preconceitos, a distribuição de privilégios de uma determinada sociedade, o que contribui para a proteção e manutenção de suas estruturas de poder. **A atividade policial tem em si um cunho discriminatório que não pode ser ignorado, cujo problema não está na existência de conduta movida pela suspeição; mas, no conteúdo de tais percepções preconceituosas, compartilhadas pela cultura policial e por vários setores da sociedade** (Reiner, 2004, p. 139-140; Bittner, 1990, p. 96-99, 129). **(grifo nosso)**

Isto equivale ao fato de que as relações das polícias com a sociedade não se alteraram, ao contrário, acabam por construir novos pontos de conflito na medida em que aspectos como o corporativismo e a grande dificuldade de um efetivo controle pela sociedade e pela justiça comum, se tornam quase impossíveis. Na prática a manutenção e a estrutura estatal como se desenvolve ampliam as possibilidades da prática reiterada dos ilegalismos, não cabendo ao cidadão comum distinguir os limites, assim como, as possibilidades de reação e/ou resistência; daí a ampliação do problema. Como explica BATTIBUGLI (2006: 10):

O modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor da forma como o Estado o respeita ou o desrespeita, pois é uma instituição estatal de grande visibilidade (Bittner, 1990, p. 19). A polícia como agente do Estado reflete, até certo ponto, em suas ações, as diretrizes

consciência, de crença e de exercício de cultos religiosos; e) a liberdade de associação para fins lícitos; f) a inviolabilidade da casa como asilo do indivíduo; g) a prisão só em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente e a garantia ampla de defesa do acusado; h) extinção da pena de morte; e, i) separação dos três poderes. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946) In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acessado em 22/02/2015.

governamentais, ainda que tenha relativa margem de autonomia para estruturar e realizar tarefas de policiamento. A polícia é, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, de seu governo e sociedade.

Destaque-se que, apesar dos anseios democratizantes, a lógica de controle e repressão política não se altera, assim como não se corrigem os “desvios”; ao contrário, não ocorre nenhum movimento de restrição e/ou diminuição dos gastos nesta área. A Delegacia de Ordem Política e Social – DOPS, por exemplo, surgida em 1944, no Estado Novo, apesar da redemocratização, não sofre nenhum tipo de reestruturação, mantendo-se suas funções e objetivos: “(...) já que houve a continuidade da legislação de repressão a partidos e movimentos de esquerda...”²⁰⁰ (BATTIBUGLI-2006: 47). Nunca é suficiente lembrar o papel que este órgão desempenhou durante a Ditadura Civil-Militar, pós 1964.

Outro elemento importante se refere ao fato de que a Constituição de 1946 não restringe ou impede o processo de militarização das polícias, fato este iniciado no século XIX, ao contrário, molda-se uma cultura policial²⁰¹ caracterizante de toda estrutura. O caso da Força Pública de São Paulo (criada em 1831) torna-se um exemplo elucidativo, pois em 1947, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 148 estabelecia: “*A Força Pública, corporação militar essencialmente obediente ao Governo do Estado, é instituição permanente, destinada á manutenção da ordem e da segurança pública.*”²⁰² Além disso cria-se um caráter quase que totalmente autônomo desta Força o que, de fato, amplia muito as possibilidades dos ilegalismos.²⁰³ Como esclarece BATTIBUGLI (2006: 49) sobre as consequências desta lógica:

Para Miranda, a existência de conflitos entre esfera estadual e federal e a tendência autoritária dos estados regionais explicavam a forte militarização das PMs e a sua manutenção na Constituição de 1946. De fato, não apenas o problema das polícias dos estados-membros continuou em aberto, mas também a questão da instabilidade política no país que culminou com o golpe militar de 1964 (Gaspari, 2002, p. 45-58)

²⁰⁰ “(...) lei nº 38 de 4 de abril de 1935, lei nº 136 de 14 de dezembro de 1935 e o decreto-lei 413 de 18 de maio de 1938, continuou a vigorar até a revogação dela em 1953, sete anos após a instauração da democracia (...)” BATTIBUGLI (2006: 47)

²⁰¹ A este respeito ver BATTIBUGLI (2006: 62-66)

²⁰² Constituição do Estado de São Paulo, de 1947. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/>. Acessado em 27/02/2015.

²⁰³ “Os soldados apenas cumpriam ordens exigidas pelo comandante do destacamento, pois não havia o dever de se atender a solicitações diretas do delegado. O decreto das atribuições, fixado em 1951, preocupou-se em alertar os soldados para o uso comedido da força, mas inseriu o termo muito vago , que poderia servir para legitimar possíveis violências cometidas.” BATTIBUGLI (2006: 50)

Também foi mantido na Constituição de 1946 o processo iniciado na década de 1930 de submissão destas corporações ao Exército, assim como o caráter corporativista desta Força, fato este que torna crônico os problemas da violência policial e seus ilegalismos.

Como destaca BATTIBUGLI (2006: 52-54):

Assim, o policial da FP era investigado e julgado apenas por seus pares, pois toda conduta praticada em serviço era tipificada como de âmbito militar (transgressão disciplinar ou crime militar) e sujeito à sua jurisdição, mesmo que a conduta fosse realizada contra civis. (...)

(...) Dessa forma, a FP era marcada por uma forte identidade, cultura militar, que privilegiava aspectos propriamente militares, não policiais. (...)

(...) Em 1964, a tropa de choque da FP era de aproximadamente 3.000 integrantes e suas operações, em caso de distúrbios civis, eram coordenadas por delegados do DOPS. A FP tinha ainda uma unidade de contra-inteligência para investigações de atividades consideradas subversivas, o que seria, em teoria, função exclusiva do DOPS.

Desta forma se torna interessante perceber que no âmbito do controle social, apesar de um projeto de democratização da sociedade, paralelamente à efetiva dinamização capitalista em vigência, marcadamente a partir da década de 1950,²⁰⁴ o que se percebe é a ampliação da “gestão diferencial dos ilegalismos”. Por outro lado, não se pode descartar o fato da dinamização da produção industrial nos grandes centros urbanos do Sudeste, fato que modifica significativamente o relevo das grandes cidades (distribuição populacional) em função de sua correspondente ocupação territorial. O crescimento populacional associado ao dinamismo do emprego industrial, muito provavelmente poderão explicar o porquê da redução das taxas de detenções correcionais durante os anos 1950 (extremamente inferiores às taxas do Estado Novo), voltando a se elevar muito a partir de 1961, 1962 (momentos de fortes transformações econômicas, políticas e geopolíticas). Apesar disso os números absolutos continuaram a ser muito elevados, ou seja, o comportamento destes dados não se refere a alguma justificativa que sugerisse uma “pretensa estratégia de combate à criminalidade”. (TEIXEIRA-2012: 80)

O que fica claro é que as transformações ocorridas seguiram a mesma lógica estabelecida em nossa história, qual seja, a ampla dificuldade de se resguardar os direitos da cidadania, sempre através do próprio aparelho de Estado. Neste sentido o sistema judiciário

²⁰⁴ O efetivo “nacional desenvolvimentismo”, estruturação do Estado e sua participação direta no crescimento da produção com a criação de estatais como: Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás, Vale do Rio Doce, BNDES etc. (CANO-1999) (LESSA-1981)

reproduz de forma ininterrupta as distorções e ilegalidades que deveriam ser seu alvo de combate. Nas palavras de BATTIBUGLI (2006: 16):

O monopólio estatal do uso da força pode ser utilizado tanto para proteger, como para ameaçar e cometer ilegalidades, o que consiste num instrumento social perigoso caso não seja controlado pelo sistema judiciário e pela sociedade civil, porque a instituição policial carrega forte tendência a ser *non-accountable*, ou seja, não ser responsabilizada por suas arbitrariedades perante o Estado e a sociedade (Keane, 1988, pp. 179-180).

Não menos importante é o fato de que o período entre 1946 e 1964 se caracteriza por transformações, conflitos (políticos e geopolíticos), rupturas profundas e rápidas em todos os sentidos. Considerando-se o modelo federativo implementado, há de se perceber que a eficiência deste se torna um “Calcanhar de Aquiles”, ao mesmo tempo em que se transforma no “criadouro” de todo tipo de distorções e arbitrariedades, pois a ação dependeria sempre de fundamentos e propósitos objetivos incorporados – e praticados – por todos os entes federativos. Isto significa que o monopólio da força se fragiliza em função da multiplicidade de interesses e ausência de uma real cidadania em uma sociedade que se pretende civilizada.²⁰⁵

IV.2.3.4 – A “economia do crime” e sua reprodução no aparato policial

Dentre os resultados da dinâmica da (não)cidadania no Brasil, e para que se possa entender certos desdobramentos, torna-se necessário tratar de outro aspecto deste momento de transição em questão. As transformações econômicas e sociais em vigência provocam adaptações e conjunções no ambiente das cidades, as quais dão início a processos que se cristalizaram a partir dos anos 1960. A dinamização econômica e social já apontada constrói ambientes que serão ocupados pela “malandragem” e pela prostituição. Passam a ocorrer confinamentos territoriais,²⁰⁶ de forma oficial; são as chamadas zonas do meretrício. Levando-se em conta que estes espaços reproduzem comportamentos que possuem dimensões que extrapolam as próprias atividades em si, isso significa que incorporam-se nestas ambiências uma criminalidade específica. É nestes espaços do “submundo” que surgem novas

²⁰⁵ Nas palavras de BATTIBUGLI (2006: 33): Apesar da União e dos Estados federados, formalmente, deterem o monopólio da violência legítima, cada qual em sua esfera de competência, não havia, efetivamente, supremacia de poder das decisões estatais sobre as agências responsáveis pela aplicação dessa força entre 1946 e 1964. Havia apenas um controle parcial do estado regional sobre o sistema policial de sua área de competência. Era frágil e inconsistente, portanto, o monopólio da força.

²⁰⁶ No Rio de Janeiro a “Beira do Mangue” e em São Paulo a “Boca do Lixo”.

modalidades de “gestão diferenciada dos ilegalismos”. A figura do malandro (de certa forma cultuada e quase folclórica da boemia) e do criminoso passam a fazer parte dessas paisagens.²⁰⁷ Estes espaços (definidos de forma higienista), também serão ocupados concomitantemente pela polícia, provocando um processo de imiscuidade quase que naturalmente. (TEIXEIRA-2012: 86-89) Se num primeiro momento, durante a década de 1950, ocorre certa “tolerância”,²⁰⁸ o que se verifica é que estes comportamentos levariam ao desenvolvimento de uma “economia do crime” que aprofundaria um grave problema de desvio de condutas das polícias, principalmente a Civil.

A partir da década de 1960 este quadro adquire forma de problema crônico nos quadros policiais, pois representa constituição de uma “cultura da extorsão”. Embora retrate a cidade de São Paulo na década de 1960, as percepções de Teixeira (2012: 93), ao apontar o rápido crescimento das prisões para averiguação na “Boca do Lixo”,²⁰⁹ demonstram um quadro já em prática no Brasil: *Mas não consistiam elas o único mecanismo de extorsão policial que se instala com mais eloquência a partir dos anos 60. Elas se convertem apenas na forma mais freqüente do aparelho policial exercer controle sobre os ilegalismos e, de modo mais incisivo, transacionar suas “mercadorias políticas”*. Destaque-se, ainda, que os anos 60 e 70 foram marcados pela ampliação e estruturação do jogo do bicho e do tráfico de drogas em todo território nacional, fato este que, além de constituir um grave problema social, amplia em muito as possibilidades de ilegalismos policiais. (BATTIBUGLI, 2006; MISSE, 2011; TEIXEIRA, 2012)

A ausência de combate a estes comportamentos das polícias levam a ampliação do problema, ou seja, as ilegalidades adquirem outra feição fora destes espaços. Como consequência a prática de abusos como torturas e extorsões se tornam corriqueiras, sempre diferenciando a sua aplicação de acordo com a posição social do indivíduo. Tal prática se

²⁰⁷ A este respeito ler MISSE (2011: 276-278)

²⁰⁸ Como aponta TEIXEIRA (2012: 92): “(...) Desse modo, podiam não reprimir o jogo e até mesmo beneficiar-se dele; recorrer frequentemente aos préstimos das prostitutas, embora detivessem correccionalmente, vez por outra, uma mais ‘escandalosa’ para ser solta no dia seguinte; fazer vista grossa com habitualidade para os vigaristas; prender ocasionalmente alguns punhuistas, e assim por diante. E foi assim, até o final da década de 50, aproximadamente.”

²⁰⁹ “Em 1960, das 7.114 prisões por averiguação, 2836 foram realizadas entre a 1ª. e 4ª. Delegacias Cirsconscripcionais, e em 1962, das 8.286 prisões por averiguação, 3010 também se referiam a tais delegacias, ou seja, relativa à ‘Boca do Lixo’” (TEIXEIRA-2012: 93)

enraíza na cultura policial se tornando um “método de trabalho”,²¹⁰ além de uma das mais perversas marcas da ação do Estado nos “anos de chumbo”. Como explica BATTIBUGLI (2006: 15):

O contato entre o cidadão pobre, visto como potencialmente perigoso e o policial, com grande poder discricionário, pode resultar em abusos. A proliferação de esquadrões da morte no Rio de Janeiro e em São Paulo, a partir do final dos anos 50, é parte dessa realidade (Kowarick, 2002, p. 22-23, 25; Pinheiro, 2001, p. 263).

A tortura é o meio mais perverso de violência policial, e a ela estão interligadas a tortura, a confissão, a impunidade e a corrupção no ambiente policial, sendo esta última a que fortalece todo um sistema de impunidade.

IV.2.4 – Os anos 1960, 1970 e 1980: período de transição

Ao buscarmos uma comparação deste novo momento com o que ocorreu até o final do Estado Novo, tornam-se quase imperceptíveis as mudanças no campo da Política, da concepção de Estado e suas consequências. Se naquele período os agentes e os personagens eram todos passíveis de identificação, qualificação e caracterização de desempenhos (sendo possível identificar, inclusive, seus interesses e anseios, mesmo que pessoais), a partir de uma nova concepção ideológica, desaparecem os indivíduos/atores para que em seu lugar se coloquem as “instituições”; são projetos de poder geopolítico travestidos de projeto de “salvação nacional”. Estruturalmente os agentes são os mesmos, mas seus desempenhos mudam de forma camaleônica levando, à semelhança do período Vargas, a um maniqueísmo cocho, pois a ideia de classes é substituída pela de “inimigos da pátria”. Adicionando-se a isto a militarização do aparato policial (1969) e o total controle dos mecanismos jurídicos e legislativos, o “Outro” desaparece quase que completamente como unidade sociológica, sempre submetido a uma ideologia de nação potência (“Gigante Adormecido”), momento em que as ilegalidades e arbitrariedades se institucionalizam sob o símbolo da “redenção” e “restauração da pátria”.

Não por acaso, e em função das transformações dos meios de comunicação de massa e da desestruturação do modelo educacional (quase total destruição das escolas

²¹⁰ Battibugli (2006: 15): Na Polícia Civil, tais práticas formariam um verdadeiro *método de trabalho*. No estudo realizado em meados da década de 80, Guaracy Mingardi revelou a existência de um esquema de tortura e suborno nas delegacias: o criminoso, uma vez preso, geralmente, era levado para o *pau-de-arara*, onde confessava seus crimes, e o advogado, chamado para negociar o *acerto*. No *acerto*, era feito o pagamento pela liberdade da pessoa e o registro daquela passagem na polícia ficava *limpo*. A tortura era um instrumento tanto de corrupção como um *simplificador* do procedimento investigativo, no mínimo, necessário para a *resolução* de um caso, segundo a ótica de certos policiais (Mingardi, 1992, p. 22-23, 30; Caldeira, 2000, p. 105-106).

públicas, se não materialmente, mas em sua essência), a “sociedade moderna” que se constrói a partir do Golpe Civil-Militar, de abril de 1964, adquire aspectos pouco ou nada civilizados, em que a individualidade descobre terreno fértil, o que amplia a necessidade de um Estado assistencialista, que já vinha sendo construído em períodos anteriores. (MISSE-2011: 281-288)

Cabe registrar aqui, como reflexo direto desta lógica, todos os desdobramentos após o “Massacre do Carandiru”, em outubro de 1992, em que propostas de readequação do modelo carcerário no estado de São Paulo são sistematicamente obstaculizadas e impedidas escancarando uma disputa entre o “staff da Segurança Pública em detrimento do staff da Justiça”. (SALLA - 2007: 78)

Este quadro nos permite afirmar que os ilegalismos e a inadequação das Políticas de Segurança Pública e do Sistema Carcerário no Brasil não podem ser atribuídos a um período em específico, mas sim à um processo construído historicamente e que vai se agudizar a partir do Golpe Civil-Militar de 1964.

IV.2.4.1 – O Golpe Civil-Militar de 1964 e a militarização da polícia

Como visto anteriormente, a partir de 1º de abril de 1964, se inaugura um período de arbítrio que duraria vinte e um anos. Para além das questões políticas e geopolíticas, há de se perceber as influências e consequências do período sobre a forma e os procedimentos construídos e utilizados para o controle do crime e da pobreza. Com a adoção do modelo de “Segurança Nacional” cria-se uma “cortina de fumaça” sobre os reais agentes e objetivos em conflito em nossa sociedade. Não por acaso a definição de um “inimigo interno” serve de justificativa para todo tipo de ilegalismos e arbitrariedades.

A partir do pós II Guerra Mundial e com o recrudescimento da Guerra Fria, as ações geopolíticas dos EUA sobre o continente sul-americano, alcançam todas as áreas e estruturas. Sob o argumento do “anticomunismo” criam-se mecanismos que vão desde o estabelecimento de convênios e cursos de formação (milhares de policiais brasileiros foram treinados por estes convênios) até o financiamento e controle do fluxo de informações e das ações policiais em todo hemisfério.

Sobre estes episódios o trabalho de profunda e detalhada pesquisa de Thaís Battibugli (2006)²¹¹ nos apresenta os diversos meandros desta ação direta. Tal fato se torna pertinente na medida em que acaba provocando o desvirtuamento e uma assimilação em toda estrutura policial nacional. Iniciado em 1959, consolidado em meados dos anos 1960, é a partir de 1964 que estes processos ganham uma caracterização definitiva que, de certa forma, serão determinantes para todo tipo de arbitrariedades e distorções dos modelos jurídicos brasileiros.

Neste sentido vale destacar outro componente importante para nossa análise: a formação de uma “cultura policial”. Adotamos aqui o conceito explicitado por BATTIBUGLI (2006: 62-63):

(...) A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade, suas crenças e idéias, suas instituições e sistemas, suas leis e costumes (Reiner, 2004, p.131-132). Portanto, a cultura policial representa um conjunto de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas definidoras de um padrão cultural específico e de um processo de relações de poder, o qual determina a dinâmica e o perfil da instituição (Fischer, 1996, p. 66; Reiner, 2004, p. 131-132)

A cultura policial funciona como um elo, um filtro da relação entre a política de segurança pública e a prática policial. Quando o Estado elabora uma nova diretriz para a polícia, esta avalia a ordem recebida pelos parâmetros de sua cultura. Assim, a polícia poderá acatar a nova norma ou, até mesmo, ignorá-la, caso seja vista como lesiva à corporação, embora, formalmente, devesse sempre subordinar-se ao executivo estadual.

Com as consequentes “adaptações” ocorridas, vale ressaltar que, além da ampliação dos procedimentos de “penalização da pobreza”, a efetivação da militarização das polícias acaba por configurar uma nova estrutura institucionalizada que viabiliza todo tipo de distorções e dificuldades de solução. Este processo já vinha se delineando desde o Estado Novo, alcançando sua formatação atual a partir de 1969.²¹² Nesta atitude se consolida um ideal que extrapola as questões de controle da criminalidade, ao contrário, como consequência

²¹¹ BATTIBUGLI, no capítulo 5 de sua tese de doutorado (2006: 138-172) apresenta de forma detalhada e extremamente didática como os organismos internacionais passam a influenciar na dinâmica policial brasileira, assim como as consequências destas práticas. Iniciado a partir de 1948, e sob o argumento de combate ao comunismo, o denominado “Ponto IV, em São Paulo” significava uma política internacional dos EUA na área de Segurança Pública. A partir de 1950 intensificam-se as relações e convênios que passam a formar policiais através de institutos como o ICA (Administração de Cooperação Internacional), o IACP (Associação Internacional de Chefes de Polícia), INPOLSE (Serviços Policiais Internacionais), substituindo-se em 1962 estas estruturas pelo recém-criado AID (AID/USAID – Agência de Desenvolvimento Internacional), do qual resulta a criação do OPS (Escritório de Segurança Pública).

²¹² Decreto Lei 667, de 2 de julho de 1969, militariza toda a segurança pública nacional. “(...) criaram-se polícias militares em todas as unidades de federação, submetidas ao Exército nacional e cumulando funções de manutenção da ‘segurança interna’ (leia-se doutrina da segurança nacional) e ordem pública. O rol extenso de suas atribuições exclusivas ia desde funções como combate à luta armada até policiamento ostensivo armado, preventivo e repressivo.” (TEIXEIRA-2012: 124)

direta disto, o Estado se torna agente direto de crimes contra os Direitos Humanos em todos os níveis. Como explica TEIXEIRA (2012: 123):

A ditadura militar acabou assim por promover uma reorganização de forças e poderes no âmbito da segurança pública, que levaram a um processo de contínuo enfraquecimento da Polícia Civil, que se assiste até os dias de hoje. Isso porque a ditadura não se limitou a conferir às forças militares a competência para a repressão apenas política (nos termos da ideologia de “segurança nacional”), mas também de enfrentamento à criminalidade comum “numa atuação competitiva com a Polícia Civil e praticamente autônoma ao Poder Judiciário” (Pinheiro, 1981, p.65)

Na prática isso significou que (...) *com a criação das PMs a militarização se agudizou no país a ponto de dizer respeito a toda uma forma de governo, de gerir não apenas o crime, a criminalidade, mas a população de modo geral.* (...) No desenrolar dessas mudanças aprofunda-se o “vigilantismo”,²¹³ ou seja, passa a ocorrer um agravamento da violência policial de forma institucional, pois não se criaram mecanismos que permitisse um efetivo controle dos organismos policiais; na realidade esta percepção amplia e encoraja os abusos. (TEIXEIRA-2012:124)

Neste ambiente de “vigilantismo”, entre 1968 e 1971, surgem (inicialmente em São Paulo e depois em diversos estados da Federação) os famigerados “esquadrões da morte”.

IV.2.4.2 – Os anos 1970 e 1980: o Esquadrão da Morte e o processo de encarceramento

A partir de 1968 destaca-se o “recrudescimento do regime”, ou seja, as arbitrariedades se incorporam no *modus operandi* sem qualquer possibilidade de reações da opinião pública nacional e/ou internacional. Embora não seja um processo original deste período,²¹⁴ o que passa a ocorrer é a institucionalização da violência policial dividida em duas faces: a ação ostensiva das PMs de um lado, e de outro as ações da polícia civil à margem da lei, fato este que amplia em muito a violência sobre os indivíduos e a corrupção policial, sendo os esquadrões da morte a “sua mais contundente expressão”. (TEIXEIRA- 2012: 125).

Há de se ressaltar que a permissividade oferecida a estes grupos de extermínio acabam por influenciar na dinâmica do crime e, principalmente, a forma distorcida como a

²¹³ Conforme TEIXEIRA (2012: 125): “O termo vigilantismo é usado na literatura norte-americana para designar tanto a atuação de grupos de Estado (policiais) de modo extralegal, (...) (...) como para se referir à atuação de grupos privados, visando exterminar ou neutralizar oponentes, do mesmo modo à margem da lei.(...)”

²¹⁴ A este respeito ver SALLA e ALVAREZ (2006) e FIGUEIREDO (1965), em que descrevem o personagem emblemático “Tenente Galinha” que aterrorizava o interior do Estado entre fins do século XIX e início do XX.

sociedade (majoritariamente classes médias) passa a encarar tais procedimentos. Mesmo considerando uma mudança no padrão de comportamento da criminalidade com um aumento da violência (assalto a mão armada em residências, bancos, taxistas etc.), o que estava em jogo (principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo) era a oficialização de crimes por parte do Estado contra qualquer cidadão; passa a ocorrer a estruturação com a consequente institucionalização destas práticas.²¹⁵

Independentemente de se buscar as motivações que levaram à criação dos esquadrões da morte, o resultado desta prática oficializada acaba por acelerar o fenômeno da violência criminal, principalmente nos grandes centros urbanos em regiões marcadas pela pobreza e pela ambiência de economias criminais.²¹⁶ Como elucida TEIXEIRA (2012: 130-131):

Com o esquadrão da Morte a violência alcançou patamares até então desconhecidos, tanto por parte dos aparatos policiais como também, da criminalidade. Daí porque ele desempenha um papel ímpar para a emergência da violência urbana, porque diferentemente de como se convencionou tratar, o fenômeno do esquadrão da morte não acabou por repercutir o fenômeno da violência criminal, mas, em certa medida, em constituiu-la.

Este quadro deixa claro que ao revisarmos a trajetória política, econômica e social do Brasil, o Estado que, desde o Império, sequer havia conseguido consolidar e estabelecer uma Política de Segurança Pública e Penitenciária, por mais limitada (teórica ou estruturalmente) que fosse, passa a produzir mecanismos que se apresentam frontalmente incompatíveis com quaisquer anseios mínimos de modernização e civilidade. Trata-se, portanto, de uma encruzilhada histórica com a qual a sociedade brasileira se depara nestes tempos sombrios.

Deste modo, o debate sobre os problemas da Segurança Pública e da Política Penitenciária Nacional sofre todo tipo de desvirtuamento, sem que se tenha a real percepção

²¹⁵ Em 1958, no Rio de Janeiro, cria-se o Serviço de Diligências Especiais – SDE, comandado pelo “temido general Rogério Mont Karp”; em São Paulo o delegado Sérgio Paranhos Fleury, apesar de ser um delegado do DEIC, passa a ser o maior expoente dos DOPS e DOI-CODI; em 1964, surge a temida “Scuderie Le Cocq” que atuaria ostensiva e brutalmente na Baixada Fluminense; e, em 1969, também no Rio de Janeiro, surgem “os bandeiras 2” que resultaria no aparecimento de “Os doze homens de ouro”, um braço reconhecido oficialmente pelas autoridades da Segurança Pública naquele estado. (MISSE-2008, BICUDO-2002, VENTURA-1994, SOUZA, FAERMAN e PROTELA-1978, RIBEIRO-1977)

²¹⁶ Os levantamentos e relatos sobre a oficialização dos esquadrões da morte dão conta de, apesar de um discurso de “limpeza social de bandidos criminosos”, o que passa a ocorrer é a construção e aprofundamento de uma promiscuidade entre polícias e o crime (organizado ou não). O surgimento dos esquadrões da morte com o argumento de “vingança” contra os que atacavam e matavam policiais, aprofunda a economia do crime e amplia as relações com o tráfico de drogas, o jogo do bicho e a prostituição. (TEIXEIRA-2012: 125-131)

de seu profundo equívoco, além de suas brutais e quase insanáveis consequências. Grosso modo, restaria aos desvalidos de toda espécie se submeter, mais uma vez, à “gestão das ilegalidades” que, neste momento, alcança a todos de forma discricionária; não se trata mais apenas de um processo de “coação ao mundo do trabalho”, mas uma radical mudança na forma de operação sem que se anulem os objetivos historicamente construídos sobre o papel de um sistema carcerário em acelerado processo de decomposição.

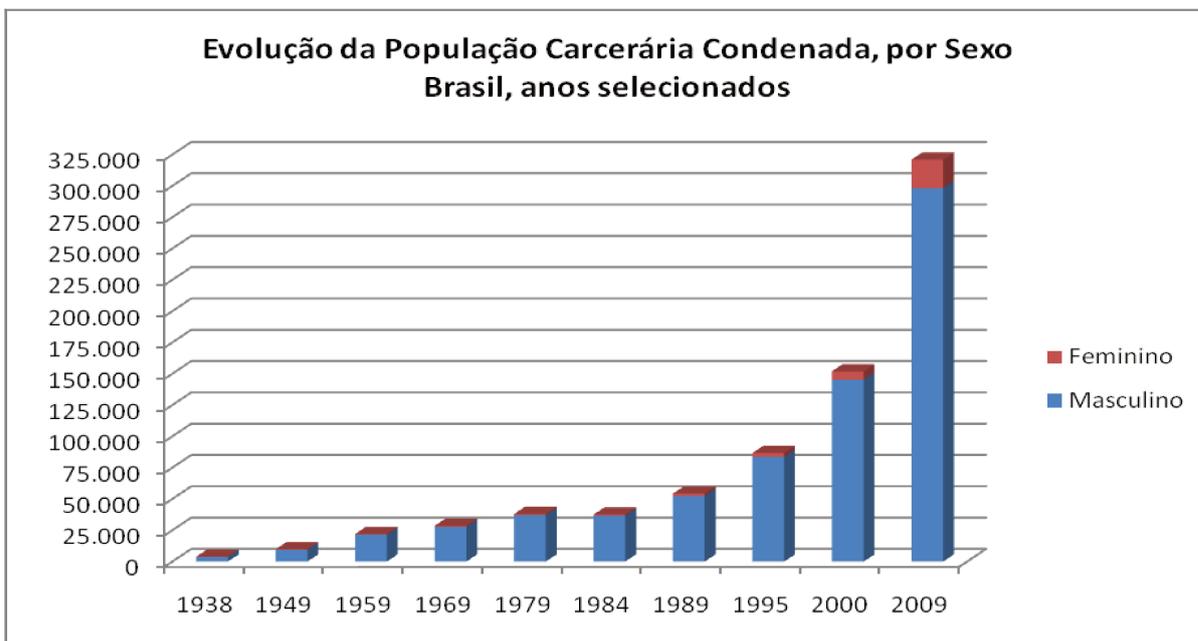
Como consequência direta dos mecanismos consolidados até os anos 1970, principalmente a partir dos “anos de chumbo”, o que se assiste é o aprofundamento de uma crise do sistema judicial e penitenciário, uma vez consolidada uma cultura policial, que recorrentemente transforma suas práticas em mecanismos de ampliação da “gestão de ilegalismos”, sem nenhum controle (interno e/ou externo). Nas palavras de TEIXEIRA (2009: 91):

A política de segurança e justiça adotada durante os anos da ditadura militar refletiu, como não poderia deixar de ser, uma filosofia altamente repressiva ancorada na predominância da atividade policial através do uso intensificado (e ilegal) da força física, e no cerceamento dos direitos civis e da liberdade de expressão. Em termos mais gerais, **a referida centralidade do aparato policial trouxe a marca de uma “nova divisão social do trabalho” para essa área (ADORNO; FISCHER, 1987), que passou a comprometer, também nos dizeres dos autores “a já frágil institucionalização da questão penitenciária”.** (grifo nosso)

Paradoxalmente, naquele momento, apesar do Brasil estar em pleno exercício de seu “milagre econômico”,²¹⁷ o grau de degradação social se torna evidente na medida em que é possível avaliar estatísticas disponíveis do período, principalmente quando se compara o número de presos condenados em todo o país com o número de prisões realizadas apenas em São Paulo. Conforme é possível observar abaixo no Gráfico 1, no Brasil, em 1969, existiam 28.538 presos condenados em estabelecimentos penitenciários. Este número já indicava um aumento de aproximadamente 29% quando comparado ao período anterior (1959). Em 1979 este número chega a 37.999, totalizando um aumento de aproximadamente de 32%.

²¹⁷ Índices de crescimento da economia brasileira não possível ao conjunto dos países capitalistas, uma vez que chegou-se a um crescimento médio de aproximadamente 10,5% ao ano nesta década. (IADEROZZA-2015)

Gráfico 1



Fonte: Anuário Estatístico do Brasil-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Secretaria de Justiça e Segurança Pública - Divisão de Base de Dados - Estimativa de Déficit de Vagas no Sistema Penitenciário do Brasil; Departamento Penitenciário Nacional -Ministério da Justiça ; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: Dados produzidos no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. Disponíveis em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/justica>

Por outro lado, em São Paulo, apenas no ano de 1977, ao constatarmos o número de prisões correccionais (inclusive *para averiguação*) chega-se ao desproporcional número de 148.683, sendo que naquele ano a população encarcerada girava em torno de 6.000 indivíduos no Estado. (TEIXEIRA-2012: 100)

Nas palavras de TEIXEIRA (2012: 100)

Representando 96% total das detenções no Estado, a modalidade *para averiguação* convertia-se no grande mecanismo, durante a ditadura militar, para controlar, extorquir, e, enfim, gerir a criminalidade comum e as classes pobres de maneira geral (...). Já nesse momento, convém lembrar, as atividades de ronda estavam a cargo da recém-criada Polícia Militar, por seu famoso destacamento ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar). Além de esse destacamento ter se caracterizado como o protagonista das execuções sumárias de civis nos anos 70 e 80 (Barcelos, 2010), também um grande volume de *prisões para averiguação* passa a ser realizado pela ROTA. Como demonstra Pinheiro (1981), embora a ROTA contasse apenas com 720 homens no ano de 1981, foi responsável por prender para averiguação 5.327 pessoas na capital, das quais apenas 71 foram processadas (p.77)

Apenas estes dados já são suficientes para que se perceba a perda de controle sobre a estrutura policial em geral em um momento de ostensiva repressão policial, o que

levou a um quadro de quase total descontrole e impossibilidades de correção. Muito provavelmente, apesar de várias tentativas de equalização dos problemas prisionais,²¹⁸ os acontecimentos que passam a ser divulgados pela imprensa nacional e estrangeira tenham provocado uma pressão internacional sobre as políticas de segurança e carcerária. Não por acaso os programas de assessoramento do AID (AID/USAID – Agência de Desenvolvimento Internacional) e do OPS (Escritório de Segurança Pública), sofreram abalos, na medida em que as “práticas ensinadas” repercutiu no Congresso Norte-americano.²¹⁹ Neste ambiente, em que se encaminha para uma transição democrática, torna-se inevitável a construção de um debate nacional sobre diversas questões, mas principalmente ao que se refere às políticas de segurança pública e carcerária. Como destaca TEIXEIRA (2012: 101):

É certo que o momento histórico pelo qual o país atravessava finalmente sugeria uma mudança no quadro geral das ilegalidades do aparelho repressor do estado. Quanto mais o processo de abertura política avançava, também as práticas altamente arbitrárias tão caras ao regime, passavam a perder respaldo oficial. Também as denúncias contra a violência brutal cometida pelo aparato de controle e repressão do Estado começavam a ganhar vulto, adquirindo espaço no debate público com a reconquista gradual da liberdade de imprensa.

Como consequência, em 1975, as primeiras iniciativas surgem a partir de uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário (CPI)²²⁰ se transformando em mecanismo viabilizador que levaria à uma reforma do Código Penal, consolidada pela edição da Lei de Execuções Penais, ambas em 1984.

²¹⁸ A este respeito ver TEIXEIRA (2009: 91-102) que em seu capítulo 2 (2.4) apresenta várias tentativas de “humanização das prisões” em São Paulo, chegando à conclusão que o resultado foi “A NEGAÇÃO DE DIREITOS”.

²¹⁹ Como destaca BATTIBUGLI (2006: 158): Em 1970, havia publicidade negativa sobre o OPS nos EUA, devido à denúncias de torturas praticadas pelas polícias estaduais ligadas ao programa americano. Segundo o OPS o objetivo era apenas aumentar o grau de profissionalismo e nível técnico da polícia. Entretanto, os críticos do programa eram contra qualquer tipo de ajuda a um regime militar, autoritário. O OPS se mostrava contrário à interrupção do programa para não causar o distanciamento da polícia brasileira em relação à doutrina policial americana.

Em março de 1971, o senador americano Proxmire comentou a recusa do governo brasileiro de deixar a Comissão de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos) investigar as denúncias de torturas praticadas por militares e policiais. O senador ressaltou que o AID havia gasto US\$ milhões em treinamentos e equipamentos para a Polícia Federal e para as polícias estaduais e que deveria ser investigado o envolvimento americano com um governo militar repressivo. O Congresso americano iniciou investigações e o chefe do USAID-Brasil Theodore Brown confirmou que a PF brasileira, assim como várias polícias estaduais contavam com assessoria americana.

²²⁰ Como veremos em momento posterior a necessidade de uma reforma do modelo era urgente e a partir da CPI sobre o sistema penitenciário, instalada em 1975, desenvolvem-se as primeiras iniciativas no âmbito legislativo. Para destacar as preocupações estabelecidas nesta CPI, vale destacar as palavras do deputado Ibrahim Abi-Ackel, relator da Comissão. Disse ele: “Como levar o Governo a dar ao presidiário um tratamento que melhore sua educação? Como levar o Governo a dar ao presidiário um tratamento correto, a fim de que ele saia de lá com uma escolaridade maior do que a que ele possuía ao ali penetrar, um tratamento que lhe permita trabalhar durante todo o período de cumprimento da pena?(Diário do Congresso Nacional 04.06.1976 suplemento p. 15)” (TEIXEIRA-2009: 70-71)

IV.2.4.3 – A Lei de Execução Penal (LEP), de 1984

Como visto anteriormente os problemas da estrutura carcerária brasileira se amplificavam de forma preocupante, fato este que levou à criação de uma CPI em 1975 a qual teve significativa influência sobre as necessidades de urgentes reformas do Sistema Penitenciário brasileiro. Incorporando pareceres e sugestões da referida CPI e dos grupos de estudos que se debruçaram sobre o tema, a Lei nº 6.416, de 7 de março de 1977, mesmo estabelecendo diferenciações que poderiam produzir resultados positivos a partir daquele momento, caso fossem efetivadas e respeitado suas especificidades que apresentavam a necessidade de uma distinção (sem alterar-lhes a importância) entre Direito Penitenciário e Ciência Penitenciária, ao não se efetivar tal perspectiva, acabou por manter a lógica do modelo em funcionamento (reclusão). Apesar da existência de referências a um “Código de Execuções Penais”, o que se verificou na prática foram mecanismos de cunho burocrático que alterariam a filosofia do modelo, principalmente no que se refere à descentralização,²²¹ mas que acabaram por sofrer reais resistências em sua aplicação.²²²

Como desdobramento do processo acima descrito e como não podemos em sua consciência – principalmente a partir dos elementos que analisamos neste trabalho – afirmarmos sobre o “fim da ditadura” no Brasil, com o início do período de transição para um novo momento democrático em nossa sociedade afloram iniciativas para tratar a questão carcerária dentro de um novo espectro, qual seja: refutar a lógica persistente de uma condição de “depósito de dejetos humanos” e, ao mesmo tempo, buscar a construção de um modelo baseado em uma “funcionalidade racional” que resgatasse o “ideal reabilitador” de nossa Política Carcerária. (FREIRE-2005: 77) É neste ambiente que em 11 de julho de 1984 promulga-se a Lei de Execução Penal – LEP (Nº 7.210/1984).

Embora recebida como a efetiva possibilidade de mudança de uma realidade histórica incômoda, a LEP sofreria no decorrer do tempo praticamente as mesmas influências dos tipos de relações sociais, econômicas e políticas amalgamadas em nossa sociedade. Apesar disso, esta nova lei ao se embasar na lógica dos princípios da *ideologia de defesa*

²²¹ Segundo MIOTO (1992a: 84-85), os resultados da descentralização foram positivos na medida em que viabilizaram a possibilidade de diminuição da superlotação dos estabelecimentos prisionais, diminuíram o número de reincidências, aproximaram a comunidade na participação e solução dos problemas penitenciários. Destaca a autora: “Tais eram os frutos da descentralização penitenciária que, com amparo legal, estava sendo vivida em apreciável número de comarcas, devendo se estender, pouco a pouco, com passos seguros a todo o País.”

²²² A este respeito ver MIOTO (1992: 69-103)

social, buscou construir mecanismos e modelos que representassem a dinamização da modernidade humana. Nas palavras de Christiane Russomano Freire (2005: 80) o que estava em proposição foi: “(...) a ideologia da defesa social confere dupla função à sanção penal, uma vez que a sua imposição, além de atender aos objetivos de contramotivação e intimidação do comportamento criminoso (prevenção geral negativa), volta-se para a ressocialização do mesmo (prevenção especial positiva).”

Na prática o que se buscava seria a possibilidade de fazer com que o Estado assumisse seu papel obrigatório de se responsabilizar pela prevenção do crime, mas, ao mesmo tempo, garantir o tratamento dos delinquentes. Trata-se, portanto, de rejeitar uma noção puramente retributiva da pena e ao mesmo tempo resgatar os princípios de uma lógica de ressocialização.²²³

Neste ponto talvez encontremos os problemas mais concretos desta lei, pois, para consolidar este novo modelo, definiu-se que processos e procedimentos específicos fossem adotados, sendo que estes, no decorrer do tempo, se tornam contraditórios e/ou antagônicos a uma proposta mais humanizadora deste sistema. Na prática todo processo passa a ser elaborado visando à construção de técnicas de individualização da pena. Para isso adotou-se um “exame científico da personalidade dos delinquentes”, fato este que possui duas lógicas distintas: de um lado estabelece-se que um corpo técnico nas áreas da medicina, psicologia e assistência social, através de “mecanismos *pseudocientíficos*”, o que acabaria por legitimar a “invasão da esfera subjetiva dos sujeitos” e seriam os responsáveis pela construção deste perfil;²²⁴ de outro, isto implicaria que dentro da lógica da nova defesa social, ao se buscar a transformação dos sujeitos delinquentes e a sua consequente “recuperação”, transfere-se a este

²²³ Segundo BATISTA (2005: 225): “O Estado social e democrático de direito não importa, em nome do princípio social (LUISI, 2003, p. 30-32), a eliminação da força jurídica dos direitos individuais do homem, mas, contrariamente, em nome do princípio democrático, reconhece os direitos das minorias (CANOTILHO, 2002, p. 327) e, entre elas, dos apenados, limitando a intervenção repressiva do Estado e garantindo o acesso das minorias, inclusive a minoria apenada, a todos os direitos fundamentais do homem, sobretudo o direito de limitar o poder punitivo do Estado de acordo com a legalidade penal (PALAZZO, 1989, p. 43 e seg.).”

²²⁴ Como destaca FREIRE (2005: 91-92): “Ainda sobre o papel dos técnicos no sistema penitenciário, cabe retomar o estudo realizado por Guindani, no qual a autora identifica que, a partir da década de 90, os profissionais do serviço social (conjuntamente com os da psicologia e da psiquiatria) foram relegados à condição de tarefeiros direcionados a atender demandas de avaliação/perícia para fins de individualização, progressão de regime ou livramento condicional.

A atuação destes dispositivos resulta em avaliações e diagnósticos carregados de determinismos e simplificações, que não cessam de identificar miséria com criminalidade, desestruturação e carências familiares com periculosidade, rebeldia e insubordinação com transtornos anti-sociais. E a partir disso estabelecem padrões de conduta totalmente avessos à própria condição do encarceramento, como o arrependimento perante o delito, relações familiares e afetivas estruturadas, padrões morais e sexuais considerados ‘normais’, e até mesmo demonstração de higiene e zelo pessoal.”

uma dupla responsabilidade para a qual ele não possui as condições suficientes para que se obtenha sucesso na tentativa.²²⁵

O que se coloca então é que para a consolidação deste modelo modernizante será preciso entrar em âmbitos que vão além das estruturas disponíveis e/ou construídas com estes fins. Isto porque através de mecanismos de punições (advertência verbal, repreensão, suspensão da progressão de regime, restrição de direitos como livramento condicional, isolamento, confinamento etc.) e recompensas (condicionadas ao “bom comportamento do condenado”, colaboração com a disciplina, dedicação ao trabalho – sistema meritório) o que se efetiva é a transferência das possibilidades de solução para as mãos da burocracia encarregada de controlar todo o sistema. Basta percebermos a ambigüidade entre os elementos definidores das punições e os que definem as “recompensas” para que se entendam as defecções deste modelo. Esta fórmula acaba por exacerbar o papel da disciplina nos estabelecimentos prisionais, na medida em que os agentes envolvidos acabam por incorporar um “poder paralelo” do qual resultam maiores ilegalismos, degradação, humilhação e anulação do indivíduo sob a custódia do Estado. Conforme FREIRE (2005):

O que se visualiza no universo prisional é que os dispositivos disciplinares, ao estabelecerem uma envolvente rede coercitiva, baseada em múltiplas regras ativamente impostas aos condenados, não apenas afrontam grosseiramente os direitos e garantias individuais dos condenados, mas, de forma subliminar violam a perspectiva ressocializadora, retroalimentando o sistema penal. Todavia, o que se vê nos discursos é a assertiva falaciosa de que: o própria clientela interna ao sistema é que não se permite desvencilhar.

Outro aspecto perverso deste sistema é o papel que o trabalho prisional passa a desempenhar. Contrariando os fundamentos sociológicos e históricos das funções do trabalho humano, ao ser incorporado como elemento de disciplinarização no sistema carcerário, este constituiu-se como elemento reforçador da estrutura de poder estabelecida. Isto porque ele se torna vazio de valor econômico e de qualquer alcance social e/ou previdenciário, uma vez que a LEP explicita que: “O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho” (Art. 28 - § 2º) Nas palavras de FREIRE (2005: 100-101):

²²⁵ Nas palavras de FREIRE (2005: 84): “Plataforma central do movimento da nova defesa social, a aposta no tratamento penitenciário visa inicialmente a transformar os sujeitos encarcerados em não-criminosos, e, potencialmente, possibilitar-lhes o “retorno a competência”, entendida como sinônimo de reabilitação. Entretanto, conforme bem ressalta Mathiessen, tal perspectiva confere ao preso dupla responsabilidade: a primeira que se relaciona com o dano propriamente dito, e a segunda com a capacidade de restabelecimento e auto-recuperação. Sendo assim, acaba por negligenciar todas as complexas forças sociais que pesam sobre o indivíduo e contribuem, embora parcialmente, para a consumação do ilícito.”

A categoria trabalho, filha cultuada da era moderna, envolta no enunciado filosófico da ética do trabalho, foi concebida originariamente não somente como sinônimo de autodisciplina, mas, sobretudo, de produtividade e habilidade, nesse sentido, não apresenta qualquer elemento de convergência com o ideal de trabalho prisional, que, esvaziado de sua função teleológica, restringe sua atuação às relações de prêmios e castigos.

Trata-se em essência de se construir modelos idealizados, mesmo contrariando a supremacia jurídica constitucional brasileira, pois o que se busca é a anulação da individualidade e a subjetividade do delinquente, uma vez que suas idiosincrasias se tornam uma afronta aos conceitos morais em vigência. Mais uma vez o que se percebe é que a pretexto de uma “defesa social” o “Outro” tem que desaparecer, ou seja, o que se busca internalizar na personalidade da população carcerária são processos de *mortificação do Eu*, (GOFFMAN-2001: 24)

Não se trata, portanto, de uma necessidade de escolha entre defesa social e garantia de direitos humanos dos apenados; esta dicotomia é falaciosa. Como esclarece BATISTA (2005: 244-245):

Não se pode separar pessoa e sociedade como se fossem conceitos completamente autônomos (ELIAS, 1994). Somente existe sociedade, porque existem as pessoas que a integram. Logo, não é válido um discurso de defesa social que negue os direitos fundamentais da pessoa humana, pois estaria negando a razão da própria sociedade e, portanto, tratar-se-ia não de um discurso em defesa da sociedade, mas do interesse de alguns. Sobre o modelo de um Estado Social e Democrático de Direito as possibilidades serão sempre de ampliação de direitos e cidadania, reconhecendo uma grande variedade de direitos (individuais e coletivos) e de sujeitos de direitos. (...) (...) O problema é que a abstração do discurso da segurança acaba neutralizando a consciência de nossa humanidade e finitude e passamos a agir de forma quase que inconsciente e inconseqüente, banalizando, burocraticamente o mal, acreditando que, em nome da segurança pública, temos o poder absoluto para destruir as vidas humanas dos apenados condenando-os a um tempo definido apenas em um pedaço de papel, mas capaz de causar, no tempo real da condenação, a degradação de seu suporte físico e moral. Na realidade, quando observamos as taxas de impunidade, somadas aos erros judiciais capazes de gerar a condenação de inocentes, percebemos que não alteramos quase nada do cenário social dentro desta nossa ânsia punitiva. **Resta-nos, portanto, convencer-se de que a função do direito penal não é punir, mas, pelo contrário, limitar o poder de punir do Estado, ou seja, a perspectiva que é sugerida pelo modelo penal garantista. Somente dentro desta perspectiva encontraremos legitimidade para o discurso da dogmática jurídico penal. (grifo nosso)**

Neste ambiente o que se assistiu foi um quadro de acelerada deterioração de nosso modelo carcerário até os dias atuais. Passou-se a tratar da questão através de mecanismos que

se caracterizam por uma “legislação criminal de urgência e o encarceramento massivo”,²²⁶ fato este que faz com que os números de encarceramento se tornem, no mínimo vergonhosos,²²⁷ sem contar, como visto, o surgimento de práticas de organizações criminosas, como o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro e o Primeiro Comando da Capital,²²⁸ em São Paulo, por exemplo, que passam a enfrentar e constranger o Estado, justamente no campo em que este deveria ser ator ativo das transformações necessárias.²²⁹

Apesar dos esforços – principalmente da LEP –²³⁰ e tentativas de consolidação e/ou construção de um modelo que levasse, pelo menos, à ressocialização do preso, o que se percebe é que com os reflexos da crise econômica e geopolítica iniciada na “década perdida” (1980) até a “queda do muro de Berlin” (1989), ocorre uma negação deste “modelo ideal”. Concomitantemente ao agravamento das condições sócio-econômicas, ocorre uma diminuição dos gastos públicos com as ações sociais do Estado, ao mesmo tempo em que se efetivam processos de encarceramento em massa sem que nada tenha sido feito para melhorar minimamente todo o sistema. Assistiu-se, portanto, a um processo histórico em que as ações e os “desejos” se sobrepuseram à razão. Ao invés de se viabilizar uma efetiva Política Penitenciária, cultivaram-se possibilidades de manutenção de ações arbitrárias e de “ilegalismos” de forma quase oficial e inconsequente. Praticou-se, em suma, uma ação política de um Estado que visava apenas o exercício do poder (quase sempre despótico) através da aplicação de penas (previstas ou não na legislação), sem nenhum compromisso com o desenvolvimento social e humano; vivemos, neste sentido, uma história de puro “penalismo”.

²²⁶ A este respeito ver TEIXEIRA, cap. III e IV (2009:103-145).

²²⁷ Aproximadamente 550 mil presos até 2014, consolidando a 4ª população carcerária do mundo. Fonte: http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/27/internacional/1409162170_051108.html. Acessado em 18/03/2015.

²²⁸ O Primeiro Comando da Capital – PCC, surgido na Prisão de Taubaté, em 1993, se destaca por seu caráter organizativo e institucionalizado, fato este que se verifica com a existência de um Estatuto que rege direitos e obrigações entre os componentes da “facção criminosa”. O fato é que desta capacidade organizativa, muitos foram os embates entre as autoridades de Segurança Pública paulista e os componentes do “Partido”, como eles se auto denominam. A este respeito ver JINKINGS (2002: 218-230) e FELTRAN (2008: 169-198)

²²⁹ Vale destacar que alguns destes elementos produzidos pela Ditadura Civil-Militar de 1964 (grupos de extermínio e execução, promiscuidade entre militares e crime organizado, “segmentação rígida em bases locais” que abriram as favelas para os traficantes armados etc.) podem ser considerados, segundo ZALUAR (2007: 39-40) como sendo “Efeitos não-intencionados do regime militar”.

²³⁰ Outras questões pertinentes são levantadas por MIOTO (1992b:85-99), principalmente no que concerne à descentralização penitenciária, fim da assistência aos presos na prática e alocação de presos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde as primeiras incursões nas Ciências Sociais através da Ciência Econômica um desconforto se estabeleceu na medida em que, para além da formação generalista necessária, a busca pelo entendimento dos reais problemas das sociedades não pode ser definida a partir de simples dualidades que, às vezes, nos levam a maniqueísmos nada edificantes. Desta forma pudemos perceber que “escolas de pensamento” e autores específicos deveriam ser desvendados para que o entendimento fosse o mais claro possível. Par e passo, nestes últimos trinta anos, amalgamou-se uma personalidade em que a determinação de nos colocarmos, por via do magistério, como interlocutor destes conhecimentos perante um grupo elitizado, ao qual denominamos simplesmente de “alunos”, se consolidou. Foi assim desde quando se nos ofereceram a elucidação de um “problema econômico”, no qual, via de regra, geralmente se opta por uma adesão a um conceito em que tudo estaria dado (escassez de um lado) e nada seria resolvido (necessidades infinitas de outro). Foi esta, sem dúvida, a primeira grande dificuldade.

Com a chegada da maturidade intelectual descobrimos que não se trata de um processo estático, ao contrário, ao nos aprofundarmos na essência da dinâmica social e analisarmos os diferentes momentos históricos, torna-se necessário decidir-se entre algumas possibilidades: avançar-se sobre conceitos a fim de materializá-los ou anulá-los, comportar-se com passividade ou rebelar-se e buscar alternativas, ou ainda, negar a realidade em função de modelos idealizados!? Desta forma nos colocamos perante a necessidade de teorizar sobre o capitalismo, uma vez que este tem sido um dos maiores desafios da humanidade.

Isto significa que não cabe – nem caberá – a uma única ciência a possibilidade de construir um desenho efetivo e final que defina e explique esta estrutura em toda a sua complexidade. Trata-se, portanto, de um exercício contínuo de interdisciplinaridade, sem restrições materiais e/ou ideológicas, apesar do peso e da responsabilidade das ciências sociais. Neste sentido é fundamental que não se coloque os antagonismos entre o Liberalismo Econômico e o Marxismo apenas como expressão de posturas ideológicas distintas – que realmente o são, mas também como expressão de processos e estruturas que se consolidaram a partir do século XVIII e que na prática produziu consequências específicas e extremamente antagônicas para a humanidade.

Se por um lado o liberalismo apresenta o capitalismo como sendo o ambiente em que a individualidade se consolida – de forma natural – na “liberdade dos mercados”, por outro o marxismo demonstra a inviabilidade das concepções de seus antagonistas. Tendo como ponto de partida a Revolução Industrial, há de se perceber que este acontecimento originário refere-se a um modelo europeu que seria perseguido por outros países, mesmo que fora da esfera de poder a ele circunscrito. Daí a necessidade de entendimento do significado de um capitalismo periférico como o ocorrido na América Latina. Adicione-se aos embates aqui colocados a afirmação enganosa da escola liberal de que o capitalismo possa prescindir de um Estado, quando na realidade se sabe que desde a Revolução Francesa (1789), com as transformações introduzidas na dinâmica social e política da modernidade percebeu-se a inviabilidade deste modelo sem a existência de um Estado Burguês. Outro elemento marcante e esclarecedor foi que a partir desta Revolução, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consolida-se um anseio burguês, uma vez que esta resulta de fundamentação liberal clássica, em que se busca eliminar os privilégios da monarquia sem que isto significasse igualdade para todos os homens, ou seja, a ideia de cidadania plena ainda não se materializaria naquele momento, mas tão somente a partir de novas transformações, caso sejam provocadas pelos “de baixo”.

Diferentemente dos processos de “acumulação primitiva” ocorridos na história do capitalismo europeu, modelos como o brasileiro vão se consolidar sob outra lógica, ou seja, a ideia de uma acumulação anterior como a ocorrida na transição com o fim do feudalismo é substituída pela ação de um “Estado empresário” que viabilize a definição deste modo de produção, e para isso utilize estratégias inéditas na busca de construção de um modelo de desenvolvimento socioeconômico com certa autonomia. Isto porque este conceito pressupõe a assunção da “forma” de produção capitalista como elemento central na viabilização do desenvolvimento.²³¹ Isto significa que a caracterização de um país subdesenvolvido (em maior ou menor grau) se deve, principalmente, à incapacidade do Estado Nacional (soberano) em construir de forma autônoma suas bases de desenvolvimento e rompimento com a dependência, cujo alcance não se restringe ao modo de produção, mas se materializa através de outras dependências como a cultural e política do país periférico frente o país central. É,

²³¹ Neste sentido destaca-se que o desenvolvimento socioeconômico só é possível na medida em que se possui uma forma de produção dinâmica, com capacidade de gerar e agregar valores/riqueza, na porção e proporção necessárias e, ao mesmo tempo distribuí-las de forma equânime e justa, ou seja, ele só acontece quando se rompe com a “tragédia histórica” da pobreza e da desigualdade econômica e social.

portanto, neste ambiente que os ensinamentos oferecidos pelo “Estruturalismo” da CEPAL tornam-se determinantes para que possamos construir análises que levem em consideração o tipo de sociedade que se consolidou na periferia ao mesmo tempo em que é possível entender quais os impactos que um capitalismo “selvagem” pode provocar nas sociedades pobres e, ao mesmo tempo, como estes estados nacionais vão reagir através de políticas sociais que preservem e resgatem – ou não – a dignidade humana de suas populações.

Importante lembrarmos também a consolidação de um binômio capitalismo & pobreza, pelo menos para a quase totalidade dos países que assimilaram este modo de produção. Este fato também é fundamental para que se tenha percepção da real necessidade da ação de um Estado-social, mesmo que este não se consolide como um Estado de Bem-estar Social, o qual dependerá diretamente do “jogo político” em disputa em cada sociedade.

Reconhecidos os elementos e as características apresentadas fica claro que as possibilidades de enfrentamento e/ou da manutenção de uma coexistência social dentro de uma dinâmica capitalista dependem diretamente da construção de políticas sociais específicas, as quais sempre serão uma resposta direta à consolidação/reconhecimento dos direitos sociais. O objetivo central destas políticas deveria ser sempre a construção da cidadania, lembrando que esta não se resume à uma definição única ou estática; trata-se de uma construção histórica que se desenvolve no decorrer das lutas sociais e se dinamiza – ou é sufocada – na medida em que os de baixo percebem – ou não – o nível de expropriação e/ou privatização que caracteriza o Estado. Isto significa que na prática a concessão de um direito social que vise a consolidação de uma “nova cidadania” dependerá do grau de mobilização, da construção de “culturas de direitos” e de “identidades sociais” dos grupos subalternizados, caso contrário nada, ou quase nada, se viabiliza. O que está em jogo, portanto, é a definição de um comportamento em que se busque um “direito a ter direitos”. Também a partir destas constatações é possível entender porque as estratégias de ação de governos em que a hegemonia capitalista predomina sobre os segmentos mais frágeis de uma sociedade se iniciam prioritariamente sobre os elementos que se relacionam à educação, à cultura, à capacidade de construção de identidades, preferencialmente através do uso ideológico das

leis. Ou seja, o que se busca é a possibilidade de combater o “domínio da palavra” e da manifestação, pois este comportamento é que leva a uma “internalização de valores”, os quais são definitivos para a construção de uma sociedade que surge “de dentro para fora”.

O problema, no entanto, se coloca sobre o ponto de vista de como se encaram as necessidades e ou deveres de constituição destas políticas. Dentro de uma relação causal direta podemos afirmar que as políticas sociais se subordinam à constatação/definição dos direitos sociais. Isto na prática significa que não basta reconhecer-se uma injustiça e ou uma desigualdade para que se tomem providências para saná-las. A dinâmica dos conflitos sociais demonstra que a viabilização de soluções sempre dependerá da existência e da qualidade das lutas sociais em andamento. Construir aparatos para a solução dos problemas dos subalternizados em um ambiente de pouca ou quase nenhuma resistência social acaba por transformar o que deveria ser um escopo sólido de direitos em puro assistencialismo cuja finalidade é sempre resolver as questões emergenciais sem que se alterem as causas. Por outro lado é preciso lembrar que a história do capitalismo se baseia em um processo em que as conquistas são sempre frutos de embates e disputas que surgem da inconformidade dos oprimidos do mundo. Neste ponto define-se que o espaço dos embates e tentativa de solução dos conflitos será a “superestrutura”, ou seja, a “sociedade política” será o elemento determinante dos resultados que viabilizem ou se combatam a “velha” e a “nova exclusão social”, frutos, principalmente, da *“transmissão intergeracional da pobreza”*. Frise-se aqui que esta concepção elimina de vez qualquer tentativa de se analisar a questão através de um enfoque liberal em que se tenta dar às questões e conflitos sociais uma resposta de solução que leve em conta uma concepção darwinista de toda a história das relações sociais.

No Brasil a dinâmica de construção de políticas públicas sociais foi viabilizada a partir de decisões de governos em épocas que apontavam para interesses específicos, sempre definidos pelo ambiente nacional e internacional (geopolítico). Disto resulta que a construção de uma política social pública como Política de Estado, até os dias atuais, é algo, no mínimo, insuficiente.

Na prática o que se viu em nossas paragens foram processos em que, na alternância de projetos históricos (desde a definição da República no século XIX), e dentro das necessidades específicas da implementação do capitalismo brasileiro, mecanismos e medidas foram sendo adotadas de forma quase sempre emergencial e ou paliativa. Isto não

significa que estes processos tenham se dado de forma pacífica e/ou automática; muitos foram os momentos em que as ruas e os movimentos sociais forçaram a construção de políticas específicas que viabilizassem a cidadania como expressão de dinamização social. O fato é que apesar destas ações e reações, o que se viu foi um processo em que as transformações sempre se deram em favor de uma melhora do modo de produção capitalista iniciado aqui a partir da Era Vargas.

Nega-se, no entanto, que estes processos e seus resultados tenham sido os mesmos em quaisquer momentos analisados. A história brasileira se apresenta com certas singularidades que não se podem deixar de lado. Lembremos que, principalmente no século XX, vivemos alternâncias entre momentos de democracia e de ditaduras violentas, chegando ao ápice de um modelo “burocrático autoritário” que durou mais de 21 anos a partir de um Golpe Civil-Militar em 1º de abril de 1964. Importante que se apontem distinções, pois, se por um lado o primeiro período Vargas (Estado Novo – 1937-1945) configurou-se como uma ditadura violenta, por outro, também foi neste mesmo momento que se consolidaram e desenvolveram os processos e mecanismos que iriam dar condições para a firmação de políticas sociais públicas que amparassem as populações subalternizadas. Neste período também se iniciam, de forma mais estrutural, os chamados Direitos Sociais, mesmo quando levamos em consideração o caráter quase exclusivo destas políticas no que se refere ao “mundo do trabalho”; não por acaso foi neste governo que se implementou a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Ainda dentro destas alternâncias da lógica do poder no Brasil é necessário destacar que apesar de tentativas humanizadoras, marcadamente no segundo governo Vargas e no governo João Goulart, as medidas e políticas sociais que se buscaram, acabaram por garantir a existência de um capitalismo concentrador e excludente o qual gerou todo tipo de desigualdades, principalmente quando se analisam as diferenças regionais em disputa. A definição da instalação do capitalismo no Sudeste brasileiro a partir do Plano de Metas, de JK, por exemplo, define toda uma série de circunstâncias que potencializam os dramas e problemas dos mais pobres em nosso país (êxodo rural, crescimento desorganizado das grandes cidades, políticas públicas direcionadas às carências urbanas etc). Neste processo reformas estruturais fundamentais acabaram sendo adiadas o que, na prática, fez com que as mesmas fossem abandonadas em sua maioria. Como veremos adiante este é o caso, por exemplo, das Políticas Carcerária e Penitenciária.

Com o advento do Golpe Civil-Militar de 1964, as características do governo sofrem transformações que afetam diretamente a sociedade como um todo. Num primeiro plano devemos ter claro que a prática que se adotou foi de uma estrutura em que uma tecnocracia passa a ser responsável pela elaboração e implementação das políticas do Estado. Isto significa que, não bastassem os fundamentos burgueses já definidos em nossa história, adiciona-se a este quadro uma ideologia conservadora e reacionária, que apesar da aparência modernizante, estava impregnada por uma herança da “Fazenda” e das oligarquias, momento em que se aprofunda uma lógica liberal econômica com traços tupiniquins. Passa-se a exaltar a meritocracia e as políticas econômicas e sociais como um todo são elaboradas como se os problemas a serem resolvidos fossem resultantes de uma conjuntura inédita e momentânea, ou seja, apaga-se o caráter histórico, antropológico, social e político da sociedade para que se confirme na individualidade e na tipificação do “caráter” (ou ausência deste) os elementos provocadores das tragédias sociológicas em andamento. Neste ambiente também é relevante destacar que, diferentemente da ditadura Vargas, em que a ideia de construção da sociedade se baseava na existência de um inimigo externo (o que estava em jogo era o desenvolvimento do Estado Nacional Soberano Brasileiro perante uma dinâmica capitalista internacional), a partir do Golpe de 1964, o que se coloca é um projeto de fixação e incorporação de interesses geopolíticos internacionais (mais especificamente relacionados aos interesses geopolíticos dos EUA sobre o continente) como se estes fossem os “nossos interesses”. Neste ambiente o inimigo é interno, ou seja, qualquer um que tentasse obstaculizar ou discordar deste novo projeto deveria ser tratado na perspectiva da “Doutrina da Segurança Nacional”, a qual se contrapunha ao modelo autônomo do “nacional desenvolvimentismo” do varguismo.

Como resultado prático o que se efetivou no Brasil foi um processo em que se ampliou a não-cidadania. Ao constatarmos que nossa dinâmica política e econômica se baseou na lógica capitalista, sem as garantias estabelecidas nos países desenvolvidos, podemos entender porque nossa “revolução burguesa”, jamais alcançou os patamares e objetivos do liberalismo mundial. Nosso processo de inserção no capitalismo internacional, muito embora tenhamos nos tornado um elemento fundamental da expansão monopolista na periferia, se deu a partir da influência das corporações que sempre destinaram os excedentes econômicos para fora. Estes fatos influenciaram diretamente a ação estatal e o caráter das políticas sociais, da mesma forma que a opção anti-democrática sempre foi a nossa marca em todos os sentidos. Desde os tempos da escravidão, com a Constituição de 1824, têm-se como característica

preponderante das relações do Estado para com os grupos menos favorecidos (pobres, negros, camponeses, indígenas etc.), a marca do mando e do favor. Disto resultam algumas características que determinam toda uma cultura de violência institucional (pública e privada).

De modo geral as políticas sociais em todos os governos a partir do início da Era Vargas, vão ser pautadas pelos interesses do capitalismo brasileiro e, marcadamente a partir do Golpe Civil-Militar de 1964, pelos interesses geopolíticos em andamento. Isto significa que, independente das intenções e objetivos específicos, os elementos referentes à Educação, Saúde, Moradia, Infra-estrutura e Previdência Social acabam, majoritariamente, por reproduzirem os interesses da hegemonia capitalista.²³² As limitadas transformações ocorridas durante o século XX não foram suficientes para alterar o alcance das políticas sociais, ou seja, não se conseguiu redirecionar a dinâmica social para um projeto que consolidasse a formação de uma cidadania universal e plena, fato este que massifica o quadro histórico de exclusão social, mesmo quando nos deparamos com pólos de desenvolvimento capitalista nacional.

Vale destacar o papel o papel da LBA, até certo ponto antagônico. Criadas para tentar construir novas possibilidades de minimização dos conflitos sociais. Surgida como proposta modernizadora e emancipadora, com o desenrolar do projeto capitalista no Brasil, a instituição adquire outras conformações. Criada como uma tentativa de consolidar o imbricamento entre: seguridade e segurança social, assistência social, cidadania e anseios do modo de produção capitalista, a LBA acaba por ser responsável não só pela inviabilidade de um modelo de atendimento horizontalizado das demandas sociais, mas – e o que é pior –, também pela difusão de conceitos que aprofundaram um caráter higienista e de segregação social, na medida em que se estabelecem diferentes tipos e modelos de cidadania. Suas práticas, que deveriam se pautar pela extinção das contradições que levam à negação de uma cidadania plena, acabam por confirmar todo caráter perverso de nossa sociedade em que o “Outro” será visto em função de suas posses e de sua formação religiosa e familiar. A LBA, na contramão de suas origens e propostas, acabou por desenvolver um modelo em que o assistencialismo, permeado por uma pouco disfarçada luta de classes, foi a marca de sua história aprofundando sobremaneira concepções distorcidas sobre as reais necessidades e

²³² Ressalve-se aqui o diferencial das propostas construídas durante o breve governo João Goulart, o qual tinha lúcida convicção de que modernizar a economia dependia da diminuição das desigualdades sociais; sabia ele ser “*um Presidente rico em um país de miseráveis*”. Este fatos foram, sem dúvida, determinantes para sua derrubada por um golpe civil-militar em 1964, o que determinou ser ele ser o único Presidente da República a morrer no exílio, em 1976.

obrigações do poder público frente aos problemas da exclusão social e da inviabilização da cidadania.

Ao analisarmos o desenrolar da história da dinâmica das sociedades, percebemos que com a efetivação da dinâmica das relações sociais – e seus antagonismos –, as formas de geração, construção e absorção das riquezas materializam conflitos (individuais e coletivos) em que a efetiva prática do poder passa a ser determinante de todos estes resultados. A partir destes movimentos e da consolidação das estruturas políticas de gestão dos estados surgem mecanismos de proteção, homogeneização e higienização das sociedades, marcadamente a partir da definição do modo de produção capitalista. Isto significa que a desigualdade passa a ter um caráter didático e metodológico, ou seja, com o domínio do poder por parte de “frações de classe” resta aos subalternizados a possibilidade de se enquadrarem – ou não – nas regras e procedimentos estabelecidos em defesa “dos de cima”. Não se trata de uma simples escolha, pois as opções carregam em si toda uma série de consequências em que, via de regra, o que se coloca é a negação da condição humana da maioria dos povos. Neste contexto, portanto, surge a construção de mecanismos em que, para além de uma harmonia social, se busca a perpetuação destas estruturas de poder, assim como a manutenção de seus resultados.

Surge então, através da ação dos estados, elementos que se apresentam na forma de uma Política de Segurança Pública. Isto significa a necessidade da existência de uma estrutura de governo que viabilize a segurança da sociedade, sendo esta derivada de uma demanda social a partir de uma estrutura estabelecida e definida dentro de padrões históricos dados e contingenciais. Ao analisarmos estes processos dentro de uma lógica especificamente capitalista, o que se apresenta é uma sociedade de consumo em que o trabalho é um elemento definidor de um status (e objeto de exploração) ao mesmo tempo em que o governo tem papel intermediador dos conflitos de classe, mesmo em se tratando de um Estado Burguês. Trata-se, portanto, de um ambiente contraditório, comandado por um “Estado penalizador”, cuja marca mais perceptível é a “penalização da pobreza”. Neste caso o conceito de Segurança Pública absorve anseios de cidadania exclusiva, mas não de seguridade, uma vez que não se coloca esta questão neste âmbito, ao mesmo tempo em que se reduzem os agentes participantes da

consecução e viabilização desta. Ou seja, o foco está na “vítima” e não no quadro geral sociológico.

Independentemente do país em análise, e mesmo dentro de uma lógica republicana, a igualdade se coloca apenas de forma implícita, de que resulta que o papel de mediação dos conflitos estará sempre sob suspeição, pois ao Estado caberá apenas um papel de “supressão de conflitos visando a reprodução e manutenção da ordem pública desigual em uma sociedade de iguais.” A “repressão” passa a substituir a “negociação”, na medida em que a “legitimidade” não está confirmada pelas demais “instituições de controle social”. Trata-se, portanto, da afirmação de que *os valores explícitos da sociedade democrática e igualitária vão-se constituir em discurso que contradiz as práticas rotineiras de manutenção da ordem repressiva em uma sociedade de desiguais*. (LIMA - 2002: 208-209) Em outras palavras, nesta lógica um ato criminoso significaria a extinção plena – e não temporária – de uma condição de cidadania (direitos).

Para que este processo se consolide definem-se todas as lógicas de um Sistema Penal e de uma Política Carcerária. Desde seu início com a criação das casas de correção (século XVI), passando por construções teóricas nos séculos XVII e XVIII, foi no século XIX que este quadro se define de forma mais clara. Nele as relações entre *trabalho* e *cárcere* se afunilam, principalmente a partir de determinações dos Estados Modernos que os levam a abandonar as questões sociais de forma direta, em função de projetos específicos de dinamização capitalista. A intervenção estatal na economia ocorre com o fito de “quebrar” limitações/resistências dos trabalhadores marginalizados às novas exigências da estrutura de produção em andamento. Não se prioriza a recolocação do indivíduo enquanto um ser que incorpore direitos (humanos), ou seja, quando nos deparamos com o desenvolvimento capitalista e os problemas surgidos no *fordismo* e no *pós-fordismo*, nos certificamos que na ausência de políticas sociais específicas promove-se um deliberado processo de exclusão social. Esta dinâmica, portanto, se transformaria em uma fornecedora privilegiada para ampliação da população carcerária. Neste cenário o “pobre se torna criminoso, o criminoso se torna prisioneiro e, enfim, o prisioneiro se transforma em proletário.” (DE GIORGI-2006: 44-45)

No capitalismo atual um Sistema Penal passa a cumprir *“uma função substancialmente simbólica perante os marginalizados ou os próprios setores*

hegemônicos”, ou seja, o cárcere passa a desempenhar outro papel integralizador dos objetivos hegemônicos dos dominantes deixando de cumprir um papel exclusivamente de proteção social. Este sistema se transforma em um simples mecanismo eficiente de repressão, promotor da degradação humana, incorporando um “viés estigmatizante” de sua “clientela”.

Este quadro se complexifica quando buscamos entender as mudanças que o papel das penas adquire com a “modernidade”. Como estas transformações não rompem com sua razão de existir – conveniências do modo de produção capitalista – o que se pode observar é que a pena ao transcender um papel específico e único de alinhar delito e compensação, ou mesmo “crime e castigo”, o que muda em essência é a forma de perceber-se o “Outro”. As ideias de recuperação, integração, socialização etc, acabam sucumbindo em favor de um ideário de uma sociedade perfeita em que alguns podem participar, mas outros não.

Disso resulta uma sociedade em que os “inimigos” se colocam dentro de um mesmo ambiente social (ruas, bairros, cidades, países etc.) e os confrontos e conflitos incorporam uma lógica perversa, pois será na existência de uma “pragmática luta” que se desenrolarão todos os “combates”. Isto significa que a configuração dos sistemas judiciários e a estrutura penal estará inexoravelmente afetada por estas condições, mas, em outros termos, encontram-se blindadas aos riscos e possibilidades de transformações profundas.

Por outro lado quando nos deparamos com a busca de uma “modernização” do sistema penal, passando por propostas como as de Gary Becker, James Q. Wilson e George L. Kelling, na qual se define uma “*Teoria Econômica do Crime*” (“janelas quebradas”) e/ou por análises mais sociológicas como as conceituações de “*Estado Penal*”, de Loic Wacquant até chegar-se a uma “*Cultura do Controle*”, de David Garland, o que se constata é que, apesar das formulações teóricas, na prática, de forma extremamente conveniente às classes dominantes, passou-se a aceitar como correta uma relação causal entre “crime e pobreza”. Não se trata mais apenas de uma questão de se produzir indivíduos “dóceis e úteis”, mas trata-se de um processo fundamental à lógica da manutenção dos meios de acumulação capitalista, ou seja, a pena passa a representar um novo papel, sempre em consonância com as necessidades do modelo. Neste sentido, o cárcere passa a representar uma “*instituição auxiliar da fábrica*”, e a partir daí as necessidades econômicas dos trabalhadores (subordinado nas relações sociais da produção) os submete à “autoridade” do capitalista. Estes processos só se ampliam em função do enfraquecimento da capacidade de intervenção social

do Estado, a partir do abandono de suas prerrogativas diante da figura do mercado, desde os anos 70, conjuntamente com o ápice da incorporação das teorias neoliberais na década de 90 do século XX, ou seja, materializa-se um Estado menos econômico e social com um Estado cada vez mais policial.

Adicione-se a este quadro a crescente influência que a opinião pública – principalmente em função da “opinião publicada” – exerce sobre o processo legislativo. Neste caso as regras atuais da atividade política e legislativa se impregnam com percepções de que os delinquentes não seriam “suficientemente castigados” ou que os indivíduos perigosos não são adequadamente controlados. Isto significa que o processo político de construção de políticas públicas passa a incorporar, inclusive, avaliações sobre os “ganhos políticos” advindos de uma conveniente negação dos princípios sociológicos das penas

Convictos de que “a prisão jamais reabilitou pessoas na prática”, torna-se importante destacar o caráter que esta assume com o passar dos tempos. Isto significa reconhecer a falência do modelo como fator de ressocialização e/ou reinserção do apenado: independentemente dos motivos, sob qualquer prisma que se adote e em qualquer momento histórico.²³³ Este aspecto não constrói, obrigatoriamente, uma contradição entre finalidades (expressão das leis) e as funções (resultado real que se busca) das penas, pois, seja dentro do enfoque foucaultiano (aspecto disciplinar e ideológico-político) ou dentro de uma abordagem econômico-política (RUSCHE e KIRCHHEIMER), a história da definição da prisão como elemento punitivo obedece rigorosamente a uma lógica economicista. O que está colocado, portanto, é a viabilidade de novas formas e estruturas que também ampliem os meios de acumulação capitalista (direta e/ou indireta). Não se trata de um processo restrito e/ou localizado; focaliza-se na “ilegalidade visível” para que se garanta a reprodução do sistema dentro de uma “ilegalidade oculta”, ao mesmo tempo em que se garante a possibilidade da dinâmica financeira internacional através da manutenção de atividades ilícitas; trata-se de uma “*gestão diferencial dos ilegalismos*”.

Neste cenário em que se aprofunda o caráter neoliberal dos anos 1980 e a lógica passa a ser a da “penalização da pobreza”, recrudescer a “gestão dos ilegalismos” ao mesmo

²³³ Para Foucault o fracasso do sistema punitivo corresponde a uma necessidade de se “golpear uma ilegalidade visível e útil (das classes subalternas) para encobrir uma oculta (das classes dominantes); e diretamente, alimenta uma zona de marginalizados criminais (produz uma ‘ilegalidade fechada, separada e útil’), inseridos em um próprio mecanismo econômico (‘indústria’ do crime) e político (utiliza-se dos criminosos com fins subversivos e repressivos). (ARGÜELLO-2006)

tempo em que se nega a possibilidade de humanização dos modelos penitenciários e carcerários, pois os Sistemas Jurídicos Penais se transformam em burocracias representativas dos interesses “dos de cima”. O cárcere e a pena se transformam em meio de coação contra os subalternizados ao mesmo tempo em que o Estado assume sua face mais perversa e excludente. O capitalismo impregna, com a lógica do mercado, aquilo que deveria se submeter à lógica da evolução social.

Quando nos debruçamos sobre os elementos nacionais, constatamos que a construção histórica de nossos modelos sempre foi um reflexo de ações deliberadas praticadas a partir de uma “estruturação da política de poder” que se acelerou *par e passo* com a dinamização capitalista brasileira. Neste sentido ao nos aprofundarmos nesta análise algumas características já se apresentariam como elementos problematizantes de uma estrutura que por si só deveria ser objeto de outros mecanismos de análise e transformações. Levando-se em conta uma *herança absolutista*, e que nosso sistema prisional se inaugura através das detenções correcionais, percebe-se que a arbitrariedade sempre foi uma marca de nosso sistema jurídico-prisional. O resultado é que estas características em muito contribuíram para a deturpação dos modelos, uma vez que se deu às polícias, desde sempre, papel distorcido e destacado para uma pretensa “execução da justiça”; daí o resultado de que “essa espécie híbrida e ilegal de prisão” resultou em um quadro que se reproduziria até o século XX. Trata-se, historicamente, de repressão como garantia de manutenção de *status-quo*, ou seja, “*um conjunto de artificios acionado em nome do ordenamento social*”, em que “*os estigmas de raça, cor e ideologia persistem, mudando apenas os atores perseguidos: ora o anarquista ou o comunista, ora o imigrante, o trabalhador pobre ou o mendigo.*” (PEDROSO - 2003: 118) Nossas estruturas e práticas se caracterizaram pela obediência a uma lógica capitalista específica que marca profundamente todos os resultados e objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro, não por acaso a influência do “bacharelismo” pode ser sentida de forma nítida, uma vez que este ativismo político do século XX nos permite perceber um alto grau de elitização da política nacional o que, por sua vez, paradoxalmente, pode ser uma fonte fecunda de equívocos e inviabilizações de uma verdadeira evolução das Políticas do

Judiciário e do sistema penitenciário brasileiro, principalmente quando se tenta resgatar os anseios humanistas liberais.

Com a distinção entre crime comum e crime político, e as diferentes instâncias de julgamento, já na primeira Constituição da República (1891), o que deveria se tornar a garantia de relativizações se torna instrumento de permissividade jurídica, principalmente a partir do Golpe Civil-Militar de 1964. Isto porque com o Código Penal de 1940, apesar das diferenças conceituais explícitas, desaparecem objetivamente estas considerações o que resulta na transformação da exceção em regra. Neste cenário qualquer cidadão ou sindicato que se colocasse contra medidas econômicas escancaradamente perniciosas aos trabalhadores poderia ser inserido na “Lei de Segurança Nacional”. Disso resulta uma coação psicológica coletiva irresistível que muito influenciou nosso modelo carcerário/presidiário. Por outro lado, há de se destacar que este procedimento (afastamento entre crime político e crime comum) acaba por construir mecanismos de salvaguarda de certas elites políticas e econômicas, isso tudo dentro de um ambiente sociológico em que a Política se firma como instrumento de preservação dos interesses econômicos e geopolíticos e, ao mesmo tempo, os subalternizados perdem aceleradamente garantias e perspectivas de manutenção de direitos universais como cidadãos.

Na sequência da análise da estrutura nacional, destaque-se o projeto da Penitenciária do Estado, criada em 1920, em São Paulo, sob as influências iluministas desta década. O que se buscou foi construir em nosso modelo carcerário uma lógica em que os valores humanos deveriam ser preservados ao mesmo tempo em que se permitisse uma proteção social ampliada, fato este que, se bem sucedido poderia caracterizar um avanço efetivo para a modernidade. A partir de um “eloquente” e “majestoso prédio” a PE transcenderia seu papel específico para se transformar em algo a ser universalizado. Apesar destas perspectivas o que se assistiu foi que, mesmo tendo surgido como uma proposta civilizatória, passando pela frustração de não se consolidar o projeto do Instituto de Criminologia, este modelo penitenciário acabou por se transformar em um símbolo daquilo que nossa sociedade produziu de pior: a constatação de que o “Outro” não existe sem que a ele se incorporem pré-requisitos materiais e sociais definidos pelo modo de produção capitalista, qual seja: *“um arcabouço destinado a guardar a escória coletiva que, para não perder o seu caráter, se encheu de funcionários em sua maioria escória também da burocracia parasitária. Lata de lixo social”*.

A partir do Estado Novo (1937-1945) e baseado em um modelo “nacional-desenvolvimentista”, de cunho positivista e alavancador do capitalismo em nosso país, as mudanças se deram em todos os setores (não nas mesmas proporções e necessidades) sendo que o trabalho adquire definitivamente um papel determinante na definição dos aspectos a serem alcançados pelo Estado. Se de um lado o confronto geopolítico, alimentado principalmente pela crise internacional deflagrada em 1929, cria uma lógica nacionalista e um espírito de unidade política nacional, por outro, os conflitos sociais internos se recrudescem, fato este que afeta sobremaneira a ação estatal. Isto na prática significou que a ação do governo passa a ser dual, na medida em que, assumindo a forma de um “Estado Previdenciário”, deveria viabilizar os direitos sociais que garantiriam a preservação e reprodução da força de trabalho, mas em contrapartida oficializa uma ação mais violenta e efetiva de repressão política. Como resultado tem-se que, de um lado ocorre o estreitamento da dinâmica política, momento em que os crimes políticos se tornam um alvo potencial das políticas jurídicas e carcerárias e suas respectivas análises, de outro, as questões referentes aos “ilegalismos” praticados pelo Estado (ação policial repressiva e violenta) contra cidadãos comuns, se amplificam aprofundando o caráter segregador e discriminatório em nossa sociedade e inviabilizador da cidadania. Paradoxal e contraditoriamente, este “Estado Previdenciário”, que defende e ampara os que estejam no “mundo do trabalho”, já como forma de resguardo às contradições impostas pelo modo de produção capitalista produz, desde a Era Vargas até os “anos de chumbo”, uma pesada herança assistencialista com forte vinculação ao “trabalho filantrópico, voluntário e solidário”, cujo processo se definiu a partir de uma “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”, (YASBEK – 2009: 45-71)

Neste ambiente “trabalho” e “vadiagem” se contrapõem como termos teóricos determinantes dos enquadramentos sociais, ou seja, mescla-se neste último todo tipo de desvalidos e desprotegidos de um estado de bem-estar-social. Neste ambiente social imposto pela ditadura Vargas aprofundam-se práticas que levam a distorções quantitativas e

qualitativas insuperáveis até os dias atuais. O papel das prisões correcionais praticadas a partir do artifício das prisões “para averiguação”, ganha um caráter oficial e científico, não fossem as mesmas tão arbitrárias. Apesar disso o discurso oficial amplia o alcance desta conduta o que resulta, por consequência, na ampliação do poder discricionário, arbitrário e anti-jurídico das polícias em sua prática cotidiana. Tratou-se na realidade de um processo de “profilaxia social”.

Também durante o Estado Novo se consolida o Código Penal, em 1940, que, apesar de algumas adaptações, perdura quase intacto até os dias atuais. Nele dentro de um caráter teórico científico, buscou-se adotar tendências modernizadoras, a partir do aprofundamento da lógica da Escola Positivista Européia. Em síntese, o que se buscou foi adaptar os clássicos preceitos de justiça e direito a uma nova lógica em que se vislumbrou a criação do “Homem Novo”. Na prática tratou-se de alterar o objeto de estudo deslocando-o do “delito” para o “agente do delito”. As consequências destes enfoques acabam por reproduzir um comportamento de anulação das causas sociológicas, históricas e econômicas como elementos determinantes que este tipo de ação estatal exige, caso se pretenda efetivamente um processo de modernização.

Deste período histórico há de se reconhecer o oferecimento de um “caldo” cujas consequências, sem dúvidas, forjam comportamentos e concepções que se enraízam em nossa cultura política, econômica, social e jurídica até os dias atuais. A prisão retomou sua face de masmorras, ou seja, não haveria mais distinções entre presos políticos e presos comuns, no que se refere aos crimes e ilegalismos praticados pelo Estado, o qual passa a criar e adaptar novas formas jurídicas cujas finalidades se manteriam inalteradas: “governo, população, o sistema penitenciário, o judiciário, e a polícia” como protagonistas de um modelo em que o inimigo será sempre um sujeito sem direitos, sem humanidade.

Com a Constituição de 1946, “a mais democrática de todas as Constituições brasileiras”, após a vivência das agruras da II Guerra Mundial, imaginava-se que finalmente conseguir-se-ia redefinir e reconstruir os caminhos de uma democracia moderna e, portanto,

viabilizadora da cidadania plena. Esperava-se que dados os anseios democratizantes, a lógica de controle e repressão política fosse alterada, assim como se corrigissem os “desvios”. Dadas as identidades culturais persistentes e o quadro geopolítico em implantação, apesar de um “verniz” humanista, democrático e modernizante, o que se verificou foi o oposto. Muitas foram as dificuldades de ampliação dos direitos democráticos, haja vista que, mais de 50% da população não adquire o direito ao voto e o Partido Comunista Brasileiro seria colocado na ilegalidade em 1947. No âmbito do papel das polícias e das ilegalidades por ela praticada, tal qual no Estado Novo, poucas ou quase nenhuma, foram as transformações, ao contrário, as relações das polícias com a sociedade não se alteraram e acabam por construir novos pontos de conflito na medida em que aspectos como o corporativismo e a grande dificuldade de um efetivo controle pela sociedade e pela justiça comum das corporações, se tornam quase impossíveis. Na prática a manutenção e a estrutura estatal como se desenvolve ampliam as possibilidades da prática reiterada dos ilegalismos, não cabendo ao cidadão comum distinguir os limites, assim como, as possibilidades de reação e/ou resistência; daí a ampliação do problema. Adicione-se a este quadro o fato de que a Constituição de 1946 não restringe ou impede o processo de militarização das polícias, fato este iniciado no século XIX, ao contrário, molda-se uma “cultura policial” caracterizante de toda estrutura.

Neste quadro inicia-se uma dinâmica que acaba por consolidar uma promiscuidade entre polícias civis e militares e a marginalidade a partir da definição de “confinamentos territoriais”, os quais seriam ocupados concomitantemente pela malandragem, pela prostituição e pelas polícias. Isto levaria a um quadro muito específico de uma “economia do crime” no qual se incorporam nestas ambiências uma criminalidade específica. É nestes espaços do submundo que surgem novas modalidades de “gestão diferenciada dos ilegalismos”. Estes comportamentos se não podem ser apontados como elementos definidores do desvirtuamento do papel das polícias em sua essência, por outro lado, trata-se, sem dúvida de elemento influenciador que passou a caracterizar toda uma lógica que ampliaria potencialmente a ação ilegal e violenta do Estado contra os “de baixo”, escancarando ainda mais um quadro de violenta perversidade e exclusão social. A ausência de combate a estes comportamentos das polícias levam a ampliação do problema, ou seja, as ilegalidades adquirem outra feição fora destes espaços. Como consequência a prática de abusos como torturas e extorsões se tornam corriqueiras, sempre diferenciando a sua aplicação de acordo com a posição social do indivíduo, enraizando-se na cultura policial.

Num ambiente de efervescência política e geopolítica a década de 1960 se apresenta como o palco das grandes rupturas institucionais. Não por acaso que em 1º de abril de 1964, sob a influência da “guerra fria” e dos interesses norteamericanos sobre o continente ocorre o Golpe Civil-militar que duraria mais de 21 anos. Este acontecimento faz com que os ínfimos passos de evolução sociológica alcançados no decorrer do século XX, como visto, se tornem um obstáculo aos projetos de uma nova política de “Segurança Nacional”.

Neste projeto a construção de uma “harmonia social” não se daria de forma pacífica ou camuflada, ao contrário, ao se definir e consagrar uma elite nacional as ações voltaram-se para preservação desta, desconsiderando-se quaisquer possibilidades de inclusão plena. Reforça-se definitivamente um projeto de efetivação da não-cidadania como instrumento de coação psicológica social. Os problemas sociais que deveriam ser resolvidos através da construção de direitos sociais pelo Estado, transformam-se em instrumentos comparativos de uma tragédia compartilhada. Ao se massacrarem e/ou cooptarem os movimentos sociais que contestavam esta lógica, imprime-se um “fatalismo” perverso e mentiroso. Numa forte ligação com os movimentos religiosos mais conservadores e com o suporte de um sistema de comunicação de massas sob a batuta ditatorial, os espaços para a emancipação e evolução sociológica se fecharam irremediavelmente. Não por acaso, e em função das transformações dos meios de comunicação de massa, do controle e repressão sobre os processos culturais e da desestruturação do modelo educacional, a “sociedade moderna” que se constrói a partir do Golpe Civil-Militar, de abril de 1964, adquire aspectos pouco ou nada civilizados, em que a individualidade descobre terreno fértil, o que amplia a necessidade de um Estado assistencialista, que já vinha sendo construído em períodos anteriores, aprofundando a fragilidade de nosso sistema de Assistência Social.

Na ponta deste braço da ditadura encontra-se uma polícia militarizada e violenta desprovida de qualquer caráter humanizado, fato este que além da ampliação dos procedimentos de “penalização da pobreza”, acaba por configurar uma nova estrutura institucionalizada que viabiliza todo tido de distorções e que também extrapola as questões de controle da criminalidade, ao contrário, como consequência direta disto, o Estado se torna

agente direto de crimes contra os Direitos Humanos em todos os níveis atingindo seu ápice com a criação dos famigerados “esquadrões da morte”. Paralela e conseqüentemente o resultado destas práticas oficializadas acaba por acelerar o fenômeno da violência criminal, principalmente nos grandes centros urbanos em regiões marcadas pela pobreza e pela ambiência de economias criminais. Paradoxal também o fato de que apesar do Brasil estar em pleno exercício de seu “milagre econômico”, o grau de degradação social se torna evidente na medida em que é possível comparar estatísticas disponíveis do período.

Redundante lembrar que este processo que atinge os excluídos, e mesmo sobre os incluídos no mundo do trabalho, recaiu de forma brutal e desumana sobre o sistema carcerário brasileiro. Na prática isto significou que apesar de várias tentativas de equalização dos problemas prisionais, os acontecimentos que passam a ser divulgados por parte da imprensa nacional e estrangeira tenham provocado uma pressão internacional sobre as políticas de segurança e carcerária. Disso decorrem pressões que, em um momento em que se encaminha para uma transição democrática, torna-se inevitável a construção de um debate nacional sobre diversas questões, mas principalmente ao que se refere às políticas de segurança pública e carcerária. Como consequência, em 1975, surgem as primeiras iniciativas a partir de uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário (CPI) se transformando em mecanismo viabilizador que levaria à uma reforma do Código Penal e do processo de execução das penas.

Dentro de um processo de transição para a democracia e sob a luz da Lei nº 6.416, de 7 de março de 1977 que apresentava diagnósticos sugerindo uma distinção (sem alterar-lhes a importância) entre Direito Penitenciário e Ciência Penitenciária, surgem iniciativas para tratar a questão carcerária dentro de um novo espectro, qual seja: refutar a lógica persistente de uma condição de “depósito de dejetos humanos” e, ao mesmo tempo, buscar a construção de um modelo baseado em uma “funcionalidade racional” que resgatasse o “ideal reabilitador” de nossa Política Carcerária. (FREIRE-2005: 77) É neste ambiente que em 11 de julho de 1984 promulga-se a Lei nº 7.210/1984 “Lei de Execução Penal” – LEP. Baseada na lógica dos princípios da *ideologia de defesa social* buscou-se construir mecanismos e modelos

que representassem a dinamização da modernidade humana, ou seja, não bastaria apenas combater e intimidar a ação criminosa (prevenção geral negativa), mas também implementar mecanismos que levassem a ressocialização do mesmo (prevenção especial positiva). Dentro desta lógica buscava-se rejeitar uma noção puramente retributiva da pena e ao mesmo tempo resgatar os princípios de uma lógica de ressocialização.

Apesar das perspectivas o que se viabiliza é um processo em que, na prática todo processo passa a ser elaborado visando a construção de técnicas de individualização da pena. Para isso adotou-se um “exame científico da personalidade dos delinquentes”, fato este que possui duas lógicas distintas: de um lado estabelece-se que um corpo técnico nas áreas da medicina, psicologia e assistência social, através de “mecanismos *pseudocientíficos*”, acabariam por legitimar a “invasão da esfera subjetiva dos sujeitos” e seriam os responsáveis pela construção deste “perfil”; de outro, isto implicaria que dentro da lógica da nova defesa social, ao se buscar a transformação dos sujeitos delinquentes e a sua conseqüente recuperação, transfere-se a este uma dupla responsabilidade para a qual ele não possui as condições suficientes para que se obtenha sucesso na tentativa.

Por outros mecanismos o que se materializa é a redefinição da burocracia como elemento definidor e executor de resultados que não podem prescindir de ações mais viáveis de controle social ampliado. Neste novo modelo “modernizante” invadem-se espaços que vão além das estruturas disponíveis e/ou construídas com estes fins. Como este modelo se efetiva a partir da contraposição de punições (advertência verbal, repreensão, suspensão da progressão de regime, restrição de direitos como livramento condicional, isolamento, confinamento etc.) e recompensas (condicionadas ao “bom comportamento do condenado”, colaboração com a disciplina, dedicação ao trabalho – sistema meritório), o que se efetiva é a transferência da responsabilidade de todo o processo para um grupo pouco ou nada permeável, o qual acaba por exacerbar o papel da disciplina nos estabelecimentos prisionais, na medida em que os agentes envolvidos acabam por incorporar um “poder paralelo” do qual resultam maiores ilegalismos, degradação, humilhação e anulação do indivíduo sob a custódia do Estado. Neste sentido, basta percebermos a ambigüidade entre os elementos definidores das punições e os que definem as “recompensas” para que se entendam as defecções deste modelo.

Outro aspecto perverso deste sistema é o papel que o trabalho prisional passa a desempenhar. Contrariando os fundamentos sociológicos e históricos das funções do trabalho humano, ao ser incorporado como elemento de disciplinarização no sistema carcerário, este constituiu-se como elemento reforçador da estrutura de poder estabelecida. Isto porque ele se torna vazio de valor econômico e de qualquer alcance social e/ou previdenciário, uma vez que a LEP explicita que: “O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho”. Em essência o que se constrói é um modelo idealizado, mesmo que este, na essência, contrarie a supremacia jurídica constitucional brasileira, pois o que se busca é a anulação da individualidade e a subjetividade do delinquente, uma vez que suas idiosincrasias se tornam uma afronta aos conceitos morais em vigência. Mais uma vez o que se percebe é que a pretensão de uma “defesa social” o “Outro” tem que desaparecer; trata-se da *mortificação do Eu*. Por outro lado há de se reafirmar que nestas propostas se configuram uma falsa dicotomia entre proteção social e garantia dos direitos dos apenados. Em essência o que se estabelece não é uma necessidade de escolha entre uma coisa ou outra, mas sim uma necessidade de se redefinir o real papel de um sistema penal em uma sociedade que se pretende moderna. Em outras palavras é preciso *“convencer-se de que a função do direito penal não é punir, mas, pelo contrário, limitar o poder de punir do Estado, ou seja, a perspectiva que é sugerida pelo modelo penal garantista.”* (BATISTA-2005: 245)

CONCLUSÃO

Ao revisarmos a trajetória política, econômica e social do Brasil, percebe-se que o Estado, na prática, passa a produzir mecanismos que se apresentam frontalmente incompatíveis com quaisquer anseios mínimos de modernização e civilidade. Deste modo, o debate sobre os problemas da Segurança Pública e da Política Penitenciária Nacional sofre todo tipo de desvirtuamento, sem que se tenha a real percepção de seu profundo equívoco, além de suas brutais e quase insanáveis consequências. Isto significa que não se trata mais apenas de um processo de “coação ao mundo do trabalho”, mas uma realidade brutal em que se anulam os objetivos historicamente construídos sobre o papel de um sistema carcerário em acelerado processo de decomposição. Adicione-se que as transformações ocorridas no âmbito econômico, mais a quase perpetuação do Código Penal de 1940, associada à implementação

da LEP não foram suficientes para a mudança do perfil dos fundamentos sociológicos e filosóficos dos processos de encarceramento brasileiro.

Destaque-se, ainda, que a dinamização capitalista, que promoveu as mudanças dos estratos sociais, com a ascensão de uma classe média moralista e “ordeira”, apesar da melhoria das condições materiais de vida de parte da população, apenas ampliou a obscuridade sobre o que estava em jogo no trato da pobreza e da marginalização. Desta forma aprofundam-se as desigualdades e as iniquidades de nosso modelo jurídico carcerário, fato este que por si só aponta para a necessidade de se buscar mudanças urgentes.

Independentemente dos argumentos que se busquem o fato é que os esforços e tentativas de consolidação e/ou construção de um modelo que levasse, pelo menos, à ressocialização dos apenados, fracassaram. Concomitantemente ao agravamento das condições sócio-econômicas, ocorre uma diminuição dos gastos públicos com as ações sociais do Estado, ao mesmo tempo em que se efetivam processos de encarceramento em massa sem que nada tenha sido feito para melhorar minimamente todo o sistema. Este fato nos obriga a refletir que, assim como é verdadeira a afirmativa de que o simples crescimento e/ou desenvolvimento econômico são insuficientes, por si mesmos, para a promoção de processos de construção e viabilização de uma cidadania, em contrapartida, a ausência de uma dinâmica de expansão econômica se coloca como elemento fundamental da deterioração daquilo que já é insuficiente, desumano e trágico.

Temos então como pano de fundo deste trabalho a análise da correlação entre as forças que compõem a dinâmica capitalista, e suas experiências diferenciais ocorridas em países periféricos, e os resultados que estes movimentos históricos produzem sobre a lógica da ação dos Estados Nacionais. O que se evidencia neste sentido é que, apesar de uma fundamentação teórica clássica liberal, em que os fundamentos do humanismo preconizam a igualdade para todos, mesmo que relativa, o que se materializa na prática é que a história deste capitalismo está, através da ação consciente dos capitalistas, definitivamente marcada por sua característica indelével de produzir como efeito direto de sua dinamização a ampliação generalizada da pobreza e a conseqüente exclusão de amplos grupos sociais. Isto fez com que a história da humanidade, principalmente a partir da Revolução Industrial e Francesa, fosse marcada por intermináveis conflitos que levassem à transformações e/ou adaptações desta lógica e resultados. O que se coloca então é que, em primeiro plano, as

transformações que possam minimizar as ações de um Estado burguês em favor de certas “frações de classes” só podem surgir a partir da consolidação de movimentos sociais organizados a partir de uma orientação e uma causa coletiva. É nestes contextos que as revoluções sociais se explicitam e produzem resultados que acabam por viabilizar a consolidação de uma cidadania.

Não menos complexo, é fundamental perceber-se que o papel que o Estado (imprescindível e até mesmo sempre limitado à conservação dos interesses das elites políticas e econômicas) irá desempenhar será reflexo das “lutas” estabelecidas nestas sociedades, ou seja, o limite da construção de privilégios sempre se depara com a reação organizada dos grupos que necessitam da ação pública como elemento mitigante dos danos causados pela lógica capitalista. Cabe, portanto, ao Estado construir Políticas Públicas Sociais que efetivem, via Orçamento Público, processos de Assistência Social Pública, que visem a construção e efetivação de Direitos Sociais que garantam a viabilização da cidadania plena a todos; é neste fundamento, por exemplo, que se baseiam os Estados de Bem-Estar europeus.

Dentro deste espectro da dinâmica do modo de produção capitalista constituem-se Políticas de Segurança Pública sob a percepção de que é necessário a preservação do bem comum da sociedade. Sinteticamente como já apontado, podemos reafirmar que estas políticas se destinam a *instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição*, sendo que dentro deste processo incluem-se as Políticas Penitenciárias que definem os modelos carcerários utilizados. De qualquer modo, dentro das conceituações destes modelos, a idéia de punição de um ato delituoso se restringe a mecanismos em que, para além da suspensão e/ou limitação de certos direitos durante a aplicação das penas, não ocorra a extinção da cidadania. Desta forma o sistema carcerário, dentro de uma lógica compatível com a modernidade, deve garantir mecanismos de ressocialização (reinclusão) social, já que este é o papel de alcance social do Estado, ou seja, ele deve garantir que não se efetive a “exclusão social” de nenhum membro da sociedade, inclusive daquele indivíduo em cumprimento de uma pena. Para isso a lógica de um sistema penal deve se lastrear em aspectos históricos, sociológicos e econômicos, pois só assim será possível construir-se mecanismos capazes de realmente cumprir com esta missão ressocializadora.

Ao analisarmos o caso brasileiro fica evidente que os mecanismos e processos aqui implementados, independentemente dos anseios e intenções, acabaram por reproduzir uma estrutura de conflitos de classes em que sempre prevaleceu o domínio dos interesses das elites sobre o controle dos gastos públicos. Este processo foi agravado por um período de ruptura democrática em que os problemas históricos que levaram à ampliação da pobreza e exclusão social se ampliaram quase que de forma irreversível. O resultado disto foi a quase total anulação da construção de uma consciência social, chegando-se a um grau de desmobilização política e arbítrio profundo. Isto significa que as Políticas Sociais que se efetivaram, ao se embasarem na lógica de um “Estado previdenciário” em que o trabalho se torna, pelo menos em tese, o único elemento garantidor de uma cidadania, mesmo que restrita, acabaram por reproduzir uma lógica do favor via um assistencialismo que apenas reproduz as desigualdades, e o que é pior, de certa forma, naturaliza os processos de exclusão social. O que se assistiu, portanto, na história econômica e política nacional foi a reprodução da lógica da “Fazenda” em que a não-cidadania se materializa. Daí que as limitadas ações de um Estado-Social brasileiro sempre foram insuficientes para a necessária transformação e verdadeira modernização de nossa sociedade. Isto já demonstra que as transformações exigidas só serão possíveis e factíveis na medida em que se consolidem movimentos sociais organizados que promovam rupturas que levem, pelo menos, a reformas profundas.

Outro elemento a se destacar, na esteira da exclusão social, encontra-se a prática da “gestão diferencial de ilegalismos”. Para além do “mercado interno” e dentro de uma lógica de dinamização dos crimes de alcance internacionais, marcadamente o tráfico de drogas, constroem-se aparatos e estruturas que permeiam todos os países. Este fato faz com que o desenvolvimento destes processos criminosos viabilize novos mecanismos de reprodução capitalista, na medida em que os lucros destas práticas acabam sendo canalizados para mecanismos de evasão fiscal que alimentam “paraísos fiscais”, ao mesmo tempo em que colocam na marginalidade exércitos de jovens que se encontram desprotegidos de políticas sociais (educação e cultura, por exemplo) que lhes resguardem direitos e necessidades; adicione-se a este quadro a ação de uma estrutura policial promíscua, arbitrária em sua grande maioria e sem um controle efetivo por parte do Estado. Na prática têm-se uma acumulação capitalista via sistema financeiro internacional, ao mesmo tempo em que se aprofunda a eliminação de direitos de legiões de crianças e adolescentes, via sistemas punitivos e carcerários que visam apenas e tão somente a punição como forma retributiva do sistema

penal. Isto equivale, ao mesmo tempo, a uma “economia criminal” nacional e internacional. (TEIXEIRA: 2012)

O que se verificou, portanto, foi um processo histórico em que as ações e os “desejos” se sobrepuseram à razão. Ao invés de se viabilizar uma efetiva Política Pública Social e Penitenciária, cultivaram-se possibilidades de manutenção de ações arbitrárias e de ilegalismos de forma quase oficial e inconsequente. Praticou-se, em suma, uma ação política de um Estado que visava apenas o exercício do poder (quase sempre despótico) através da aplicação de penas (previstas ou não na legislação), sem nenhum compromisso com o desenvolvimento social e humano; vivemos, neste sentido, uma história de puro “penalismo”.

Chega-se então a uma questão central em nossa reflexão. Independentemente do momento histórico o que se assistiu, principalmente com o desenrolar do capitalismo brasileiro, foi um processo sistemático de negação dos problemas históricos e sociológicos aqui iniciados em uma transição (ainda por se efetivar) de um modelo socioeconômico iniciado e baseado na escravidão para uma dinâmica industrializante. Neste processo constituiu-se uma elite econômica e política cuja herança absolutista nega sistematicamente quaisquer tentativas de humanização e desenvolvimento social coletivo. Estas elites, ao se reproduzirem, dominam o Estado fazendo com que este garanta toda esta dinâmica que se retro alimenta, ou seja, nem as mais profundas rupturas ocorridas na humanidade durante o século XX foram capazes de arejar o pensamento oligárquico brasileiro. Isto não significa que não houve momentos em que se buscou, de forma lúcida e interdisciplinar, romper com esta lógica, mas sim que as mudanças ocorridas foram insuficientes para uma repactuação social que levasse a uma real modernização que privilegiasse a inclusão social e a consequente “cidadanização”. Da mesma forma, em momentos em que seriam possíveis transformações efetivas, as ações construídas incorrem nos mesmos erros (propositais ou não) ao não se considerarem os aspectos originários dos conflitos e das injustiças sociais; não por acaso as reformas empreendidas pela ditadura civil-militar a partir de 1964 reconduzem as soluções dos problemas sociais para um espectro tecnocrata, pretensamente moderno por ser essencialmente economicista, mas que produz efetivamente a inviabilização da ação do Estado no campo das Políticas Sociais, fato este que resultou de imediato na explosão da insegurança e da criminalidade nos grandes centros urbanos.

Este quadro se agrava quando nos deparamos com a construção de nosso modelo penitenciário, pois este acaba por consolidar mecanismos em que a exclusão se torna uma prática real e irrecuperável por parte da ação do Estado, mesmo este tendo compromissos e obrigações constitucionais que impedem, teoricamente, esta prática. A manutenção de nosso sistema penitenciário, até os dias atuais, dentro de um padrão de masmorras, para a quase maioria absoluta dos apenados, inviabiliza qualquer tipo de recuperação, mesmo que houvesse oferecimento destas possibilidades, isto porque este sujeito, desde sua origem, nunca foi reconhecido como um sujeito passível de possuir uma cidadania plena. Ao se negar, a ele e à sua célula familiar, Educação, Cultura, Saúde, garantias mínimas de sobrevivência material e dignidade, executa-se uma trágica “pena de vida” em condições, na maioria das vezes, subumana. Portador de um estigma, este indivíduo, portanto, sequer se reconhece como um agente merecedor e portador de direitos humanos fundamentais; daí que ele não se reconhece como um alguém participante de um grupo social dentro das concepções históricas, antropológicas e sociológicas, pois a ele sempre foi negada a possibilidade de auto reconhecimento e inserção social; dificilmente ele construirá uma identidade coletiva. Neste caso fica inviável imaginar-se que este sujeito se insira em algum movimento social organizado dentro de qualquer sociedade, pelo menos no que concerne às características dos movimentos que se conhece, a não ser a partir de uma perspectiva de “Alinhamentos Intragrupais” (GOFFMAN-982: 123-126))

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, acelera-se um quadro de deterioração de nosso modelo carcerário até os dias atuais. Passou-se a tratar da questão através de mecanismos que se caracterizam por uma “legislação criminal de urgência e encarceramento massivo”, fato este que apresenta números, no mínimo vergonhosos. Desta realidade se confirma uma prática persistente de negação da cidadania de forma até irresponsável. Importante salientar que, talvez de forma transcendente e preditiva, o surgimento de práticas de organizações criminosas, como o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro e, marcadamente com o Primeiro Comando da Capital, em São Paulo, se coloque ao Estado a necessidade de reconstrução e transformações profundas das Políticas Penitenciárias e Carcerárias. A simples materialização destas organizações e a extrema dificuldade de enfrentamento por parte dos agentes de Segurança Pública deveriam servir como elemento de profunda reflexão.

Por fim, se levarmos em conta que o processo de surgimento de uma “nova cidadania” se configura a partir da definição de um “direito a ter direito”, em um ambiente de conflitos e concepções pré-estabelecidas na dinâmica capitalista (sócio, econômica e política), e que nestas condições os atores sociais organizados e envolvidos passam a construir suas pautas, independentemente da vontade, disponibilidade, concessões e/ou capacidade definida pela estrutura oficial no poder, muito provavelmente esta nova ação destes organismos pode criar, mesmo no caso de ausência histórica de uma identidade específica, a criação de uma “cultura” que reconduza e oriente a busca da cidadania para outro patamar e local de disputas e embates. Neste caso, os atores assumem um protagonismo para além das orientações e controles historicamente construídos pelas classes dominantes e pelo Estado. Este processo pode levar a que a nova cidadania se viabilize através da “*constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos)*”, construindo uma pauta daquilo que “*consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais*”. Trata-se, portanto, de “*uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos*”, uma cidadania provocada e imposta pelos “de baixo”. Talvez o que se configura é ser esta a única forma de, a duras penas – e com consequências imprevisíveis – viabilizarem-se as necessárias transformações que nossa Política Carcerária e Penitenciária necessita. Neste sentido, através da negociação de “mercadorias políticas”, num vetor invertido, dentro de uma lógica de mercado, talvez esta seja a única forma de se obrigar o Estado Burguês a rever toda sua Política Criminal e a cumprir sua missão historicamente relegada. Como visto neste trabalho, trata-se, portanto, de uma encruzilhada histórica com a qual a sociedade brasileira se depara nestes tempos sombrios.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique & SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.

ABREU, Marcelo Paiva de. **A ORDEM DO PROGRESSO**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1990.

AFONSO, Luís Eduardo & FERNANDES, Reynaldo. **Uma Estimativa dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. RBE Rio de Janeiro 59(3):295-334 JUL/SET 2005. Rio de Janeiro, 2005.

ALTHUSSER, Louis, **Sobre a Reprodução**, Petrópolis, Vozes, 1999.

_____, **A favor de Marx**, 2ª. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

_____, **Posições I**. Rio de Janeiro, Graal, 1978.

ALVAREZ, Marcos César, SALLA, Fernando e SOUZA, Luís Antônio F. **POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**. Núcleo de Estudos da Violência – NEV - USP, São Paulo, 2004. In: <http://www.observatoriodeseguranca.org/biblioteca?page=4&sort=desc&order=Assunto>. Acessado em 21/04/2014.

ARAÚJO JR., Ari Francisco de. **Raízes econômicas da criminalidade violenta no Brasil: um estudo usando micro dados e pseudopainel - 1981-1996**. *Revista de Economia e Administração*. V.1, n.3, jul./set, p.01-34, 2002.

ARENDT, Hannah, **Origens do Totalitarismo**, 4ª. ed., São Paulo, Cia. das Letras, 1989.

ARGÜELLO, Katie. **Uma abordagem criminológico-crítica das finalidades subjacentes à pena de prisão**. *Revista espaço Acadêmico*, nº 67 – Ano VI – ISSN 1519.6186, Maringá, Dezembro-2006.

_____, **Do Estado social ao Estado penal: invertendo o discurso da ordem**. Congresso Paranaense de Criminologia. Londrina, novembro - 2005.

BAJER, Paula. **Processo penal e cidadania**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

BATICH, Mariana. **PREVIDÊNCIA DO TRABALHADOR - uma trajetória inesperada**. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 18(3): 33-40, São Paulo, 2004.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. **Estado social e democrático de direito e jurisdição penitenciária: um novo paradigma da execução da pena privativa de liberdade**. *Verba Juris* 4, n. 4, jan./dez. 2005 (223 – 252), Paraíba, UFPB, 2005.

BATTIBUGLI, Thais. **DEMOCRACIA E SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO (1946-1964)**. Tese de doutorado defendida junto ao FFLCH – Programa de Pós Graduação em Sociologia, USP, **mimeo**, São Paulo, 2006.

BAUMAN, Zygmunt, **Modernidade Líquida**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

_____, **Modernidade e ambivalência**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

_____, **O mal-estar na pós-modernidade**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.

BEATO, Claudio e ZILLI, Luís Felipe. **Organização social do crime**. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **CRIME, POLÍCIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. São Paulo, Editora Contexto, 2014.

BETTELHEIM, Charles, **A LUTA DE CLASSES NA UNIÃO SOVIÉTICA: PRIMEIRO PERÍODO (1917 – 1923)**, São Paulo, Paz e Terra, 1979.

_____, **A LUTA DE CLASSES NA UNIÃO SOVIÉTICA: SEGUNDO PERÍODO (1923 – 1930)**, São Paulo, Paz e Terra, 1983.

BIANCHI, Álvaro, **“Gramsci e a Revolução passiva”**. São Paulo, Universidade Metodista de São Paulo, 2005.

BICUDO, Hélio Pereira. **Meu Depoimento sobre o Esquadrão da Morte**. 10ª edição. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Vol. 1 e 3. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **FALÊNCIA DA PENA DE PRISÃO – Causas e Alternativas**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BOBBIO, Norberto, NICOLA, Matteucci e PASQUINO, Gianfrancisco. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA**. Vol I e II, 13ª. Ed. Brasília, Editora UNB, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso. (Orgs.) **Política Social no Capitalismo**. São Paulo, Cortez Editora, 2008.

BOTTOMORE, Tom. **DICIONÁRIO DO PENSAMENTO MARXISTA**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1988.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

_____, **LEI DE SEGURANÇA NACIONAL Nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104071/lei-de-seguranca-nacional-lei-7170-83>.

_____, **LEI DE EXECUÇÃO PENAL Nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm.

BROLL, Rafael Arruda. **Controle Social Estatal**, em: Revista transdisciplinar de ciências penitenciárias, Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2004.

CAMPOS, André; POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo; SILVA Ronnie (Orgs.). **ATLAS DA EXCLUSÃO SOCIAL – Dinâmica e manifestação territorial**. Vol. 2. São Paulo, Cortez Editora, 2004.

CAMPOS, Marta Silva e TEIXEIRA, Solange Maria. **Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social**. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 20-28 jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/03.pdf>. Acessado em: 01/02/2014.

CANCELLI, Elizabeth. **O MUNDO DA VIOLÊNCIA – A POLÍCIA DA ERA VARGAS**. 2ª. Ed. Brasília, Editora UNB, 1994.

CANO, Wilson, BRANDÃO, Carlos A., MACIEL, Cláudio S. e MACEDO, Fernando C. (Orgs.) **Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005**, São Paulo, Vozes, 2007.

CANO, Wilson. **SOBERANIA E POLÍTICA ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA**. São Paulo, Editora UNESP, 1999.

CANTOIA LUIZ, Danuta E. **Sociedade Civil e Democracia – Expressões Contemporâneas**. São Paulo, Veras Editora, 2010.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel, **O capitalismo tardio**, São Paulo, Brasiliense, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Vol. 1 e 3. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

CARLONI, Karla Guilherme. **MILITARES DE ESQUERDA E O REGIME MILITAR: “MARECHAL DA LEGALIDADE” NA DEFESA DA DEMOCRACIA**. Revista Crítica Histórica Ano V, nº 10, dezembro/2014 ISSN 2177-9961. Disponível em: <http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/215/MILITARES%20DE%20ESQUERDA%20E%20O%20REGIME%20MILITAR%20%E2%80%9CMARECHAL%20DA%20LEGALIDADE%20E%20O%20D%20NA%20DEFESA%20DA%20DEMOCRACIA.pdf> Acessado em 15/05/2015.

CARVALHO, José Murilo de. **CIDADANIA NO BRASIL – O LONGO CAMINHO**. 17ª Edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de & SILVA, Maria do Rosário de Fátima e Silva. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Rev. katálysis vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100007&script=sci_arttext

Acessado em 20/02/2014.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social – Uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

CASTRO, Josué, **Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão ou aço**, 2ª. ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

CHESNAIS, François, **A Mundialização do Capital**, São Paulo, Xamã, 1986.

COGGIOLA, Osvaldo. **AUTODETERMINAÇÃO NACIONAL**. (311-341) In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanesi, (Org.) **HISTÓRIA DA CIDADANIA**. São Paulo, Editora Contexto, 2013.

COHN, Amélia. **POLÍTICAS SOCIAIS E POBREZA NO BRASIL**. In: Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, São Paulo, IPEA, 2009. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/138/140>; acessado em 29/01/2014.

_____, **Para além da justiça distributiva**, São Paulo, Observatório da Cidadania, 2005. Disponível em: http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileiroc2005_bra.pdf. Acessado em: 29/01/2014.

COLLIER, David. **Resumo do Modelo Autoritário-Burocrático**. In: O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA. São Paulo, Paz e Terra, 1982.

COUTINHO, Maurício C., **Distribuição da Renda e Mobilidade Social no Brasil**, Tese de Doutorado, mimeo, Campinas, DEPE/IFCH, UNICAMP, 1984.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A FALA DOS HOMENS. ANÁLISE DO PENSAMENTO TECNOCRÁTICO**. São Paulo, Brasiliense, 1983.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel. Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización. Caracas/Venezuela, CLACSO, 2004. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/Dagnino.pdf>. Acessado em 08/02/2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 25ª. ed., Saraiva, São Paulo, 2005.

DE GIORGI, Alessandro. **A Miséria Governada Através do Sistema Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. 10ª. ed. São Paulo, Papirus, 2007.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, **A situação do Trabalho no Brasil**, São Paulo, 2002.

DOTTI, René Ariel, **Bases e alternativas para o sistema de penas**, 2ª. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998.

DRAIBE, Sonia, **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960**, São Paulo, Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, Rená Armand. **1964: A CONQUISTA DO ESTADO – Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1981.

ECHAVARRÍA, José Medina. **CONSIDERAÇÕES SOCIOLÓGICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Vol. 1 e 3. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Cidadania e Política**. (275-303) In: CANTOIA LUIZ, Danuta E. **Sociedade Civil e Democracia – Expressões Contemporâneas**. São Paulo, Veras Editora, 2010.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Crime e periferia**. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **CRIME, POLÍCIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. São Paulo, Editora Contexto, 2014.

_____, **FRONTEIRAS DE TENSÃO – um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**. Tese de doutoramento defendida junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH da UNICAMP. Campinas, 2008.

FEREJOHN, J. e PASQUINO, P. **A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL NA CIÊNCIA POLÍTICA: Conceitos de racionalidade em teoria política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 45, , Fev., 2001, p.5-24.

FERNANDES, Florestan. **SOCIEDADE DE CLASSES E SUBDESENVOLVIMENTO**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

FIGUEIREDO, Adherbal de Oliveira. **Tenente Galinha, caçador de homens. Eu sou a lei**. São Paulo, Exposição do Livro, 1965.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**, São Paulo, Atlas, 1995.

FONTES, Virgínia. **REFLEXÕES IM-PERTINENTES – HISTÓRIA E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**. Rio de Janeiro, Bom Texto, 2005.

FREIRE, Christiane Russomano. **A VIOLÊNCIA do SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO – O caso RDD (Regime Disciplinar Diferenciado)**. São Paulo, IBCCRIM, 2005.

FREIXO, Adriano de e MUNTEAL Filho, Osvaldo. (ORGS.) **A Ditadura em debate: Estado e Sociedade nos anos do autoritarismo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

FURTADO, Celso, **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

_____, **Formação Econômica do Brasil**, 30ª. ed., São Paulo, Ed. Nacional, 2001;

_____, **O LONGO AMANHECER**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

_____, **O Brasil pós-milagre**, São Paulo, Paz e Terra, 1984.

_____, **Economia latino-americana**, São Paulo, Ed. Nacional, 1978.

_____, **Análise do “Modelo” Brasileiro; A Dialética do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1964.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle – Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro, Ed Revan, 2008.

_____, **As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico**. *Rev. Sociologia Política*. p. 59-80. Curitiba, nov., 1999.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 6ª Edição. São Paulo. Perspectiva, 2001.

_____, **Estigma – Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

GOHN, Maria da Glória. **HISTÓRIA DOS MOVIMENTOS E LUTAS SOCIAIS – A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo, Edições Loyola, 2003.

GOMES, Angela de Castro. (Coord.) **DIREITOS E CIDADANIA: memória, política e cultura**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

GRAMSCI, Antonio, **“Cadernos do Cárcere”** - vol. 2, Rio de Janeiro , Civilização Brasileira, 2000.

_____, **“Cadernos do Cárcere”** - vol. 3, Rio de Janeiro , Civilização Brasileira, 2000.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **CIDADES-ESTADO NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA**. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi. **HISTÓRIA DA CIDADANIA**, São Paulo, Editora Contexto, 2013.

GUERRA, Sidney. **DIREITOS HUMANOS & CIDADANIA**. São Paulo, Atlas, 2012.

HIRSCHMAN, Albert O. **A Mudança para o Autoritarismo na América Latina e a Busca de suas Determinantes Econômicas**. In: **O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA**. São Paulo, Paz e Terra, 1982.

HOBBSBAWM, Eric. J. **A Era das Revoluções**. São Paulo, Paz e Terra, 2010.

_____, **A Era dos Extremos: o breve relato do século XX (1914-1991)**. São Paulo, Cia das Letras, 2002.

_____, **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, 1986.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do homem**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 20ª. ed. 1985.

IADEROZZA, Fábio Eduardo. **NEOLIBERALISMO, SISTEMA DE PATENTES E A LIBERALIZAÇÃO DO BIOMERCADO EMERGENTE NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990: A PRIVATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO TRADICIONAL E DA BIODIVERSIDADE NACIONAL**. Tese de doutoramento defendida junto ao Instituto de Geografia da UNICAMP. Campinas, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil**. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; DOS SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Política Social no Capitalismo**. São Paulo, Cortez Editora, 2008.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/justica>. Acessado em 20/03/2015.

JINKINGS, Isabella. **SOB O DOMÍNIO DO MEDO: CONTROLE SOCIAL E CRIMINALIZAÇÃO DA MISÉRIA NO NEOLIBERALISMO**. Tese de doutoramento defendida junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH da UNICAMP. Campinas, 2007.

KAUFMMAN, Robert. **Mudança Industrial e Governo Autoritário na América Latina: Uma Crítica Concreta do Modelo Autoritário-Burocrático**. In: O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA. São Paulo, Paz e Terra, 1982.

KAZMIERCA, Luiz Fernando. **SISTEMA PENAL COMO ESPELHO SOCIAL CRIMINAL**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza, Junho de 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3307.pdf>. Acessado em 12/03/2014.

KOERNER, Andrei. **O HABEAS-CORPUS NA PRÁTICA JUDICIAL BRASILEIRA (1841-1920)**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 24, out-dez/1998, PP.269-85. São Paulo, IBCCRIM, 1998.

KORNIS, Mônica Almeida. **Parlamentarismo: sim ou não?** CPDOC | FGV. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Parlamentarismo_sim_ou_nao. Acessado em: 16/05/2015.

LAGO, Luz Aranha Corrêa do. **A RETOMADA DO CRESCIMENTO E AS DISTORÇÕES DO “MILAGRE”: 1967-1973**. In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A ORDEM DO PROGRESSO**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1990.

LAVINAS, Lena, NICOLLI, Marcelo, DUARTE, Cristiano e LOUREIRO Fº., **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**, UFRJ – IE, 2004.

LESSA, Carlos. **15 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA**. 2ª. Ed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **CRIME, POLÍCIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. São Paulo, Editora Contexto, 2014.

LIMA, Roberto Kant de. **Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações e propostas práticas**. Em: ZAVERUCHA, Jorge. ROSÁRIO, Maria do, BARROS, Negreiros. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: dimensão da formação e impactos sociais**. Recife, Massangana, 2002.

LINZ, Juan. **Regimes autoritários**. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Coord.). LINZ, Juan. O'DONENELL, Guillermo. HOBBSAWM, Eric. JONG, Rudolf. **O Estado Autoritário e Movimentos Populares**. São Paulo, Paz e Terra, 1980.

LOPES, Edson. **POLÍTICA E SEGURANÇA PÚBLICA**. Rio de Janeiro. Contraponto Editora, 2009.

MADEIRA DA COSTA, Yasmin Maria Rodrigues. **O Significado ideológico do sistema punitivo brasileiro**. Rio de Janeiro, Revan, 2005.

MALTA, Maria Melo de. **A controvérsia da distribuição de renda no pensamento econômico brasileiro: a ampliação do debate teórico sob a conjuntura política do anos 1970**. In: 38º Encontro da ANPEC, 2010, Salvador. Anais do 38º Encontro da ANPEC, 2010. v. 1. p. 1-20.

MARCÃO, Renato Flávio & MARCON, Bruno, **Rediscutindo os fins da pena**, http://www.researchgate.net/publication/28784003_Rediscutindo_os_fins_da_pena, 2001. Acessado em 12/02/2014.

MARTIN-CHENUT, Kathia. **O sistema penal de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos**. In: SANTOS, Cecília Macdowell; TELLES, Edson e TELES, Janaína de Almeida. (ORGS.) **DESARQUIVANDO A DITADURA – MEMÓRIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. São Paulo. HUCITEC, 2009.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. **Artífices do ócio: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942)**. Londrina, UEL Editora, 1998.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1851/1852)**. Edição Ridendo Castigat Mores, Fonte Digital: Néelson Jahr Garcia, versão para e-book, disponível em http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original_brumario.pdf, 2002.

MAUÉS, Flamarion. **A tortura denunciada sem meias-palavras: um livro expõe o aparelho repressivo da ditadura**. Em: SANTOS, Cecília Macdowell; TELLES, Edson e TELES, Janaína de Almeida. (ORGS.) **DESARQUIVANDO A DITADURA – MEMÓRIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. Vols. I e II. São Paulo. HUCITEC, 2009.

MELOSSI, Dario e PAVARINI, Massimo, **CÁRCERE E FÁBRICA: As origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX)**, Rio de Janeiro, Ed. Renan, 2006.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. **Anti-reformismo e a questão social no Brasil: o golpe de 1964**. In: FREIXO, Adriano de e MUNTEAL Filho, Osvaldo. (ORGS.) **A Ditadura em debate: Estado e Sociedade nos anos do autoritarismo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

MEREU, Italo. **A morte como pena. Ensaio sobre a violência legal**. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

MÉSZÁROS, István. **PARA ALÉM DO CAPITAL**. Campinas – São Paulo. Editora da Unicamp e Boitempo, 2012.

MIOTO, Armida Bergamini. **A VIOLÊNCIA NAS PRISÕES**. 2ª Edição. Goiânia, CEGRAF/UFG, 1992.

_____, **TEMAS PENITENCIÁRIOS**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1992a.

MISSE, Michel. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo – ESTUDOS DE SOCIOLOGIA DO CRIME E DA VIOLÊNCIA URBANA – 2ª tiragem**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.

_____, **Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Porto Alegre, Civitas, v.8, nº 3, p.371-385, set-dez 2008.

_____, **CRIME E POBREZA: VELHOS ENFOQUES, NOVOS PROBLEMAS**. Trabalho apresentado no Seminário: Brasil em Perspectiva: os anos 90, promovido pelo Laboratório de Pesquisa Social do Departamento de Ciências Sociais do IFCS-UFRJ, em 26-8-1993. Disponível em: <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/CRIME%20e%20pobreza.pdf>. Acessado em 12/01/2014.

MONTÃO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**. In: Revista Serviço Social & Sociedade. nº110, p. 270-287, abr./jun. São Paulo, Cortez Editores, 2012.

MONTEIRO, Carlos A., **O Mapa da pobreza no Brasil**. In: Dados, Fiocruz nº 16, julho/agosto, 1993.

MONTESQUIEU, **Do Espírito das Leis**, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962.

MORAIS, Fernando. **Olga**, São Paulo, Circulo do Livro, 1989.

NAVES, Márcio Bilharinho. (ORG.) **O DISCRETO CHARME DO DIREITO BURGUEZ: ENSAIOS SOBRE PACHUKANIS**. Coleção Idéias 8. Campinas, IFCH – UNICAMP, 2009.

NETTO, José Paulo. **DITADURA E SERVIÇO SOCIAL – Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 16ª Edição, São Paulo, Cortez, 2013.

ODALIA, Nilo. **A liberdade como meta coletiva**. (159-170) In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanesi, (Org.) **HISTÓRIA DA CIDADANIA**. São Paulo, Editora Contexto, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. **Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia.** In: O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA. São Paulo, Paz e Terra, 1982.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de industrialização. Do capitalismo originário ao atrasado.** São Paulo, Unesp, 2002.

PAIVA, Marcelo de Abreu. (Org.) **A ORDEM DO PROGRESSO – CEM ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA REPUBLICANA 1889 - 1989.** Rio de Janeiro, Campus, 1990.

PAUGAM, Serge. **DESQUALIFICAÇÃO SOCIAL: ensaio sobre a NOVA POBREZA,** São Paulo, Cortez, 2003.

PEDROSO, Regina Célia. **OS SIGNOS DA OPRESSÃO. História e Violência nas Prisões Brasileiras.** São Paulo. Imprensa Oficial SP. 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Coord.). LINZ, Juan. O'DONNELL, Guillermo. HOBBSBAWM, Eric. JONG, Rudolf. **O Estado Autoritário e Movimentos Populares.** São Paulo, Paz e Terra, 1980.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi. **HISTÓRIA DA CIDADANIA,** São Paulo, Editora Contexto, 2013.

PINTO, Nalayne Mendonça. **A CONSTRUÇÃO DO INIMIGO: UM ESTUDO SOBRE AS REPRESENTAÇÕES DO MAL NOS DISCURSOS DE POLÍTICA PENAL.** Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia. Realizada entre os dias 01 e 04 de junho, de 2008, Porto Seguro, Bahia, Brasil. Disponível em: http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalho_s/GT%2029/NALAYNE%20PINTO.pdf. Acessado em 14/08/2014.

POCHMANN, Marcio, **Emprego, Renda e Principais Questões Sociais,** in: CANO, Wilson, BRANDÃO, Carlos A., MACIEL, Cláudio S. e MACEDO, Fernando C. (Orgs.) Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005, São Paulo, Vozes, 2007.

_____, (Org.) **REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA – Perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social,** São Paulo, Vozes, 2004.

_____, **O emprego na globalização.** São Paulo, Boitempo, 2001.

_____, **O trabalho sob fogo cruzado.** São Paulo, Contexto, 1999.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação. As origens da nossa época.** Rio de Janeiro, Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **PODER POLÍTICO E CLASSES SOCIAIS DO ESTADO CAPITALISTA.** Vol I e II. Portucalense Editora. Porto, Portugal, 1971.

PREBISCH, Raúl. **POR UMA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO.** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL.** Vol. 1 e 3. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

QUADROS, Waldir José de, **A nova Classe Média Brasileira: 1950-80**, dissertação de mesmtrado, mimeo, Campinas, I.E./UNICAMP, 1985.

_____, **O “Milagre Brasileiro” e a expansão da Nova Classe Média**, Tese de Doutorado, mimeo, Campinas, I.E./UNICAMP, 1991.

_____, **Classes Sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos noventa**, Cadernos do CESIT, nº 30, Campinas, UNICAMP, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **AUTORITARISMO E DEMOCRACIA**. São Paulo, Editora Acadêmica, 1988.

RIBEIRO, Otavio. **Barra Pesada**. Rio de Janeiro, Editora Codecri, 1977.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. **JUSTIÇA E AUTORITARISMO**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.

ROTHSTEIN, Bo, **Just institutions matter – The moral and political logic of the universal welfare state**, Cambridge University Press, 1998.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER Otto. **PUNIÇÃO E ESTRUTURA SOCIAL**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004.

SALLA, Fernando; ALVAREZ; Marcos César. **Apontamentos para uma história das práticas de tortura no Brasil**. São Paulo, RBCCRIM, nº 63, 277-308, Nov/dez 2006.

SALLA, F.; ALVAREZ; M. e GAUTO, M. **A contribuição de David Garland: a sociologia da punição**. *Tempo Social*. Revista do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), vol. 18, n.1, 2006, p.329-350.

SALLA, Fernando. **De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo**. São Paulo. REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA- RBSP. 2007.

_____, **AS PRISÕES DE SÃO PAULO: 1822-1940**. 2ª. Ed. São Paulo. ANNABLUME/FAPESP. 2006.

_____, **Os impasses da democracia brasileira – O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil**, São Paulo, Lusotopie, 2003, <http://www.nevusp.org/downloads/down064.pdf>. Acessado em 18/02/2014.

SANDRONI, Paulo. **NOVÍSSIMO DICIONÁRIO DE ECONOMIA**. São Paulo, Best Seller, 2001.

SANTOS, Cecília Macdowell; TELLES, Edson e TELES, Janaína de Almeida. (ORGS.) **DESARQUIVANDO A DITADURA – MEMÓRIA E JUSTIÇA NO BRASIL**. Vols. I e II. São Paulo. HUCITEC, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **RAZÕES DA DESORDEM**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo, de 1947**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/>.

SARAIVA, André Luís Lara Resende. **Políticas sociais: focalização versus universalização**. Revista do Serviço Público – RSP, Ano 55, nº 3, Brasília, ENAP, jul-set 2004.

SINGER, Paul. **A cidadania para todos**. (191-263) In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanesi, (Org.) HISTÓRIA DA CIDADANIA. São Paulo, Editora Contexto, 2013.

_____, **A CRISE DO “MILAGRE” – INTERPRETAÇÃO CRÍTICA DA ECONOMIA BRASILEIRA**. 6ª Edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

SOARES, Luiz Eduardo, BILL, MV, ATHAYDE, Celso. **CABEÇA DE PORCO**. Rio de Janeiro. Objetiva, 2005.

SOUZA, Luis Antônio Francisco de. **Lei, Cotidiano e Cidade – Polícia Civil e Práticas Policiais na São Paulo republicana (1889-1930)**. São Paulo, IBCCRIM, 2009.

SOUZA, Nali J. de. **Curso de Economia**, São Paulo, Atlas, 2000.

_____, **Desenvolvimento Econômico**. 4ª. Ed. São Paulo, Atlas, 1999.

SOUZA, Percival. **O Prisioneiro da Grade de Ferro**. São Paulo, Traço Editora, 1983.

SOUZA, Percival, FAERMAN, Marcos e PORTELA, Fernando. **Violência e Repressão**. São Paulo, Símbolo, 1978.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBEK, Maria Carmelita e FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - UMA QUESTÃO DE ANÁLISE**. 11ª. Ed. São Paulo, Cortez Editora, 2012.

SPOSATI, Aldaiza & FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA IDENTIDADE E EFETIVIDADE DAS AÇÕES NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA BRASILEIRA**. São Paulo, Educ, 1989.

SUNKEL, Osvaldo. **DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, DEPENDÊNCIA, MARGINALIZAÇÃO E DESIGUALDADES ESPACIAIS: POR UM ENFOQUE TOTALIZANTE**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Vol. 1 e 3. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

SUNKEL, Osvaldo & PAZ, Pedro. **Os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Forum & Rachete, 1974.

TAVARES, Maria da Conceição, e ASSIS, José Carlos de, **O grande salto para o caos**, São Paulo, Zahar, 1986.

_____, e FIORI, José Luiz, **(Des)ajuste global**, São Paulo, Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Alessandra. **CONSTRUIR A DELINQUÊNCIA, ARTICULAR A CRIMINALIDADE – um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo.** Tese de doutorado defendida junto ao FFLCH – Programa de Pós Graduação em Sociologia, USP, mimeo, São Paulo, 2012.

_____, **PRISÕES DA EXCESSÃO – Política Penal e Penitenciária no Brasil Contemporâneo.** Curitiba, Juruá Editora, 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Sistemas de proteção social pós-reformas: desmonte ou adaptação?** Sociedade em Debate, vol 18 n° 2: 27-39, Pelotas-RS, jul.-dez./2012. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucpel.tche.br%2Findex.php%2Frsd%2Farticle%2Fdownload%2F756%2F650&ei=61PwUveYBMm3kQeh9IFg&usg=AFQjCNEkq6HlplnYcTTUcQnY1z8A6VE6HA&sig2=Jueq1fBMSj8CLZ8YnTigrQ&bvm=bv.60444564,d.eW0&cad=rjt>

Acessado em 02/02/2014.

TELLES, Vera da Silva. **DIREITOS SOCIAIS – Afinal do que se trata?** Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999.

TERCEIRO, Célio da Fonseca Vieira Ramalho, **Uma visão crítica ao papel ontológico da norma penal em relação às suas formas de prevenções (seu papel social)**, Jus Navigandi, <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3868>, 2003 - acessado em 12/10/2007.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento.** Rio de Janeiro, Centro Edelstein, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/p8pr7> - acessado em: 12/06/2015.

TINHORÃO, José Ramos. **Cultura Popular – Temas e Questões.** São Paulo, Editora 34, 2001.

UNICAMP. **INFORMAÇÃO CCPG /001/2015.** 2015.

VENTURA, Zuenir. **A Cidade Partida.** São Paulo, Companhia das Letras, 1994.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil – de Getúlio a Geisel.** São Paulo, Cortez, 1983.

WACQUANT, Loïc. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Rev. Serviço Social & Sociedade. n.110, p.288-322, São Paulo, Cortez Editores, 2012.

_____, **Da escravidão ao encarceramento em massa: repensando a “questão racial” nos Estados Unidos**, in: SADER, Emir (org.) **Contragolpes – seleção de artigos da New Left Review**, São Paulo, Boitempo, 2006.

_____, **A ASCENSÃO DO Estado penal nos EUA.**, in: BORDIEU, Pierre (org.) **De l'État social à l'État penal. Discursos sediciosos**, ano 7, n° 11, Rio de Janeiro, Revan, 2002.

_____, **As Prisões da Miséria**, Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

_____, **Punir os Pobres – A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**, Coleção Pensamento Criminológico, Rio de Janeiro, Freitas Bastos Editora, 2001.

WILSON, James Q. (Ed) **Crime and Public Policy**. San Francisco, California, Ed. Institute for contemporary Studies. 1983.

WILSON, James Q.; KELLING, George. **Ventanas rotas: La policía y la seguridad em lós Barrios**. In: Revista de Ciências Sociales Delito y sociedad. Año 10, n. 15/16. Buenos Aires, Santa Fe, República Argentina. 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS**. In: Diário do Assistente Social. on *May 24*, 2013, http://pt.slideshare.net/ErikaSantos3/yazbek-mariacarmelitaestadoepolticassociais?from_search=27. Acessado em 01/02/2014.

_____, **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7ª. Ed. São Paulo, Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS**. In: Diário do Assistente Social. on *May 24*, 2013, http://pt.slideshare.net/ErikaSantos3/yazbek-mariacarmelitaestadoepolticassociais?from_search=27. Acessado em 01/02/2014.

_____, **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7ª. Ed. São Paulo, Cortez, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl e PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro. 9ª Edição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas – A perda da legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1989.

ZALUAR, Alba. **Democratização Inacabada: fracasso da segurança pública**. Ver. Estudos Avançados 21 (61) - (p. 31-49). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a03v2161.pdf>. Acessado em 08/05/2014 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. ROSÁRIO, Maria do, BARROS, Negreiros. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: dimensão da formação e impactos sociais**. Recife, Massangana, 2002.

IPEA – Texto para discussão - 1500 - O BRASIL EM 4 DÉCADAS. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf.

VÍDEOS/DOCUMENTÁRIOS:

DOCUMENTÁRIO SOBREVIVENTES – A HISTÓRIA DEPOIS DO CARANDIRÚ - Documentário produzido por alunos de 4º ano de Jornalismo da PUC-Campinas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zHr2vsjOKWg>

FREIRE, Alípio. **1964 – Um Golpe Contra o Brasil**. Núcleo de Preservação da Memória Política e da TVT – TV dos Trabalhadores, com apoio do Memorial da Resistência de São Paulo e da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo (documentário), 82 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GhoI8FdFF6w>, 2013.

MARIANE, José. **O LONGO AMANHECER – CINEBIOGRAFIA DE CELSO FURTADO**. (documentário), DVD, Bretz Filmes, 73 min., 2007.

SACRAMENTO, Paulo. **O Prisioneiro da Grade de Ferro**. (documentário). 2003. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dIIv7Pg5Ud0>.

TENDLER, Silvio. **Encontro com MILTON SANTOS ou: O Mundo Global visto do lado de cá**. (documentário). Vídeo - DVD, 79 min., São Paulo, Caliban, 2006.

_____, **JANGO – Como, quando e porque se depõe um presidente da República**. (documentário). Vídeo - DVD, 117 min., Caliban, 1984.

_____, **OS ANOS JK – Uma trajetória política**. (documentário). Vídeo - DVD, 117 min., Caliban, 1984.

SÍTIOS:

www.ipea.gov.br

<http://www.jusbrasil.com.br/bem-vindo?ref=newtop>

<http://www.seade.gov.br>

<http://www.sap.sp.gov.br>

www.tcu.gov.br

<http://brasil.elpais.com/>

ANEXOS

Anexo I:

Figura 1

Detenções policiais e correcionais na Capital segundo motivo
1943, 1951, 1960, 1961 e 1962

Motivos	1943	1951	1960	1961	1962
Agressão	311	574	514	601	680
Alcoolismo	3.147	5.329	5.611	6.174	7.081
Averiguação	789	2.409	7.114	7.395	8.286
Desobediência	109	670	334	290	1.040
Desordem	6.076	6.966	2.853	3.637	4.105
Escândalo	108	1.134	240	1.270	534
Insulto e provocações	223	761	195	558	337
Jogo					
Mendicidade	344	1.708	148	169	154
Ócio ou vadiagem	105	365	848	426	815
Pequeno furto	11	67	34	332	123
Outros motivos		42	14	29	42
TOTAL	11.222	20.025	17.905	20.881	23.197

Fonte: Polícia do Estado de São Paulo/Anuário estatístico do Estado de São Paulo, anos 1951, 1960, 1961, 1962

Fonte: TEIXEIRA (2012: 82)