

# OS RUMOS DA POLÍTICA CRIMINAL PÓS-NEOLIBERAL

TRENDS OF THE POST-NEOLIBERAL CRIMINAL POLICY

**Plínio Leite Nunes**

Doutor em Direito Penal pela USP e mestre em Direito Penal pela UFPE. Advogado criminal em Pernambuco.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9823-9049>

[plinio.nunes@hotmail.com](mailto:plinio.nunes@hotmail.com)

## RESUMO

Os grandes movimentos político-criminais do período pós-Segunda Guerra constituem o objeto geral de abordagem neste artigo. E, de modo específico, as tendências da política criminal contemporânea sob a ainda marcante influência do penalismo neoliberal de matriz estadunidense do último quarto do século XX. O objetivo central é discutir os rumos da política criminal global em meio à crise do modelo neoliberal e da política brasileira, tendo como pano de fundo a recente Lei 13.964/19 (Pacote Anticrime).

**Palavras chave:** Política criminal, globalização, penalismo neoliberal, penalismo pós-neoliberal, Pacote Anticrime;

## ABSTRACT

The general object of study in this article are the major political-criminal movements of the post-World War II period. Specifically, the trends of contemporary criminal policy under the significant influence of neo-liberal penalism - of North American origin - in the final quarter of the 20th century. The central objectives are first, to discuss the new direction of global criminal policy in the midst of the crisis of the neo-liberal model, and second, Brazilian policy in the context of the recent Law n. 13.963 (the "Anti-crime Bill").

**Keywords:** Criminal policy, globalization, neoliberal penalism, post-neoliberal penalism, Anti-crime Bill.

## 1. Uma aproximação ao conceito de política criminal

A política criminal constitui uma das dimensões da política de Estado ou governamental<sup>1</sup> (como a política social, ambiental, econômica etc.). Representa, assim, ato de poder e decisão (nos campos administrativo, legislativo e judicial). Trata-se de um conjunto de decisões ou medidas de Estado, não necessariamente jurídicas nem de cunho exclusivamente criminal, voltadas ao tratamento da *questão criminal* em sentido amplo (isto é, relativamente ao crime, ao criminoso, à vítima e ao processo). Seu objetivo declarado é, segundo os valores e a realidade de cada ordem social, controlar os níveis de criminalidade, prevenindo-a ou contra ela reagindo de modo a mantê-la em níveis toleráveis e necessários à convivência social livre e ordenada.

## 2. Movimentos político-criminais

Embora desde o século XIX tenha assumido *status* científico, a maturidade epistemológica da política criminal apenas se conforma, verdadeiramente, ao longo do século XX, a partir das experiências norte-americanas e europeias no período pós-Segunda Guerra e do aporte teórico das doutrinas que emergem da filosofia liberal do século XVIII e do positivismo criminológico do século XIX. Todo esse caldo cultural, filosófico e jurídico viria a se refletir de modo não linear e não necessariamente homogêneo nas práticas e no discurso jurídico-penal da segunda metade do século XX até os dias atuais. Nos últimos sessenta anos, ao menos *quatro* grandes movimentos político-criminais se tornaram hegemônicos no mundo ocidental: a) o previdenciarismo penal; b) a política criminal de incapacitação seletiva; c) a política criminal neoliberal; e d) a política criminal pós-neoliberal.

### 2.1. Política criminal ressocializadora

O primeiro desses grandes movimentos se desenvolve ao longo dos anos 50 e 60 sob as bases do estado de bem-estar social, do domínio do modelo fordista-keynesiano ancorado no trabalho estável na fábrica e em um contexto de baixos níveis de criminalidade. Esse "*mundo inclusivo, uno e concorde*", como designou Jock Young,<sup>2</sup> cuja tônica estava na assimilação das faixas cada vez mais amplas da sociedade (a baixa classe operária, mulheres e jovens), forneceu as condições ideais ao aperfeiçoamento e consolidação da concepção *ressocializadora da pena*.

Neste modelo, que se desenvolve sob as premissas do paradigma

científico positivista, a ênfase do controle social do crime se projeta sobre a *pessoa* do sujeito desviante (prevenção especial positiva), tendo na execução penal seu espaço de operatividade. Sua ideia-força: a possibilidade de correção ou reabilitação (adaptação artificial) do infrator através de uma pena individualizada.

No previdenciarismo penal,<sup>3</sup> há uma destacada simbiose entre teoria e prática, ciência e justiça. Há, por assim dizer, uma gestão compartilhada do problema criminal entre o sistema de justiça criminal e a administração pública. Nessa articulação, exercem função central as sentenças indeterminadas com o benefício da *parole*<sup>4</sup> (liberdade antecipada do condenado). O modelo opera da seguinte maneira: a) fase judicial: apura-se o crime e, se condenado o acusado, é-lhe aplicada uma pena indeterminada (com mínimo de cumprimento) ou de longa duração; b) fase de execução penal (fase desjurisdicionalizada): o condenado se sujeita a um programa penal individualizado e a avaliações periódicas por parte de comissões administrativas penitenciárias (*parole board*). A elas, e não a um juiz, cabe decidir sobre o retorno do apenado ao convívio social, segundo cálculos de risco de reincidência criminal.<sup>5</sup>

Embora tenha influenciado outros muitos sistemas de justiça criminal ao redor do planeta – inclusive o Brasil, ao inspirar as reformas penais de 1984 (e, de modo particular, a Lei de Execução Penal) –, essa tendência político-criminal perderia força a partir da metade dos anos 70.

### 2.2. Política criminal da incapacitação seletiva

O segundo grande movimento político-criminal surge a partir de meados da década de 70 em substituição ao paradigma penal-previdenciarista. Ele se caracteriza, fundamentalmente, como um modelo político-criminal do *controle* e da *incapacitação seletiva*, centrado nas "classes perigosas" e delinquentes habituais. Nos EUA, o modelo seria moldado por duas forças fundamentais: a descrença na eficácia ressocializadora da pena e o declínio do clima de conformidade social e estabilidade econômica que marcou os *anos dourados*.

Os anos 70 se notabilizaram pelo rescaldo dos movimentos sociais (direitos civis, igualdade racial, dentre outros), pelas pressões internas e externas pelo fim da Guerra do Vietnã e pelo início da cruzada bélica e moralizante contra as drogas em nível global, sob liderança dos EUA. Foi também o período que mergulhou o mundo ocidental (e os

EUA, em particular) numa grave crise econômica. A alta da inflação, acentuada queda das bolsas e o aumento acelerado do desemprego produzidos pela crise foram acompanhados pelo aumento substancial dos níveis de criminalidade violenta e juvenil do período. Não demoraria muito para que, nesse instável ambiente e sob massiva e sensacionalista propaganda comunicacional, a elevação das taxas de criminalidade fosse rapidamente associada à “benevolência” do sistema criminal e à “incapacidade” dos órgãos de persecução e execução penal de contê-la. Nesse mesmo contexto, o medo do crime e a sensação generalizada de insegurança instigada pela *mass media* dariam um tom emocional ao problema criminal, agora encarado como problema social “*de primeira magnitude e como uma característica da cultura contemporânea.*”<sup>6</sup>

Essa ambiência se tornou propícia ao recrudescimento de movimentos conservadores forjados no seio da nova direita americana em torno do tríptico mercado livre/responsabilidade individual/valores patriarcais.<sup>7</sup> Na esteira desses movimentos, o crime passaria a ser visto como “*o lado patológico do convívio social, a criminalidade como uma doença infecciosa e o criminoso como um ser daninho.*”<sup>8</sup> A ênfase político-criminal, assim, deslocou seu centro de gravidade para práticas de controle do crime baseadas na repressão e inocuidade seletiva por meio da gestão policial e judiciária da pobreza, vista como o foco das incivildades, dos desvios e das desordens de ruas.

Diante desse cenário, o processo de formulação das políticas de controle do crime se tornou profundamente politizado e populista. O crime foi redramatizado. A prisão, revigorada, passou a ser vista como instrumento legal de *defesa social* e contenção (incapacitação) das “classes pobres e perigosas”.

### 2.3. Política criminal neoliberal

A *penalidade neoliberal* representa o terceiro grande movimento político-criminal da segunda metade do século XX. Suas bases são forjadas a partir da nova mentalidade punitiva que emergiu sob a lógica eficientista da incapacitação seletiva, realimentada a partir da década 80 pelos processos de transnacionalização da guerra às drogas e o avanço da globalização e do modelo neoliberal (nos EUA e no Reino Unido).

O penalismo neoliberal alia a visão mercadológica do globalismo econômico (“mão invisível” do mercado) com a perspectiva encarceradora (“mão forte” do Estado). Com o início do desmonte do estado social de bem-estar rumo ao estado mínimo e desregulado, o aumento da desigualdade social e a precarização do trabalho responsável pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, o sistema penal se tornou uma importante engrenagem no modelo neoliberal, sendo basicamente duas as funções que desempenha: preservar as condições estruturais da ordem capitalista e, ao mesmo tempo, manter o controle sobre as grandes massas pauperizadas.

Nesse contexto, a penalidade neoliberal, enquanto dura resposta à erosão social e às desordens provocadas pela desregulamentação da economia, reflete-se no endurecimento das práticas de controle e repressão à criminalidade urbana, baseado no binômio *exclusão-castigo* dos indesejáveis. A gestão da miséria, neste processo, tem como eixos principais a superestruturação das agências oficiais de controle, a radicalização da política de criminalização das drogas no governo Reagan – a mais ampla, violenta e devastadora política criminal de que se tem notícia na história – e o encarceramento em massa.

Nessa conjuntura, a prisão consolida-se como referencial das respostas punitivas ao crime, passando a servir a três funções que pouco têm a ver com o controle da criminalidade: abrigar as frações excedentes da classe operária (mão-de-obra desqualificada que não pode ser absorvida pelo mercado); forçar as frações da classe trabalhadora pós-industrial a aceitar o trabalho assalariado precário (afinal, seria preferível sujeitar-se a condições humilhantes de trabalho à vida prisional); e confinar seus elementos mais perturbadores e descartáveis. Nessas condições, como afirmou **Zygmunt Bauman**, o confinamento é, antes de tudo, uma “*alternativa ao emprego, uma maneira de utilizar ou neutralizar uma parcela considerável da população que não é necessária à produção e para a qual não há trabalho (...).*”<sup>9</sup>

### 2.4. Política criminal pós-neoliberal

Quase meio século depois, o modelo neoliberal emite sinais de esgotamento. O liberalismo econômico corroeu as bases do estado social, tornando-o frágil e incapaz de responder à complexidade e aos novos desafios da sociedade globalizada. No capitalismo financeiro, as disparidades sociais se aprofundaram: tornou os ricos mais ricos; os pobres, mais pobres. E descartáveis (os ricos já não precisam da mão-de-obra operária como antes). Neste sentido, produziu e consolidou o desemprego estrutural, condenando bilhões de pessoas a sobreviverem de subempregos e em condições degradantes de exploração laboral. Nesse mesmo capitalismo – volátil e especulativo –, as riquezas já não são produzidas no âmbito fechado das fábricas, mas no ambiente virtual das bolsas de valores. A maximização do lucro, por sua vez, já não depende da força do trabalho, mas da capacidade de consumo massivo.

Os graves efeitos e disparidades sociais gerados pelo globalismo econômico parecem ecoar, nas últimas duas décadas, na multiplicação de movimentos sociais de contestação ao *establishment* e às premissas que dão sustentação à estrutura de poder das elites econômicas. Estimulados pelo estrangulamento socioeconômico, o aumento da repressão e da opressão, e pela descrença na política e no sistema representativo atual (cuja estrutura preserva o poder nas mãos dos políticos de sempre), esses movimentos populares, plurais e de vários espectros ideológicos, opõem-se fundamentalmente: ao estado mínimo, ao grande capital financeiro; aos privilégios das elites econômicas; à exploração e precarização do trabalho; à estrutura política tradicional; à opressão de regimes oligárquicos.

Nesse mesmo contexto, conformou-se uma nova ordem social. Na era digital, as sociedades globalizadas se tornaram exacerbadamente individualizadas, polarizadas e intolerantes (com o outro). Os laços comunitários, que antes as uniam, foram desfeitos no ambiente virtual das redes sociais. No seio dessa mesma sociedade, emergem o nacionalismo exacerbado e o repúdio a imigrantes em contraste com os movimentos sociais que se ampliam em torno da defesa da igualdade racial e de gênero.

Diante dessa nova e complexa configuração global, a economia do castigo precisou se reinventar, combinando velhos métodos de um passado distante (pré-capitalista) com técnicas inovadoras de controle e vigilância, de sorte a manter os níveis de punitividade elevados e, ao mesmo tempo, responder à crescente demanda por mais direito penal (para o outro) e às disparidades produzidas pelo capitalismo sem emprego.

A velha-nova política criminal do terceiro milênio, assim, preserva a matriz ideológica e o núcleo duro da penalidade neoliberal dos anos 80 e 90: segue reativa, seletiva e simbólica. Não obstante, caracteriza-se pela tendência à diversificação e antecipação das formas de controle (para além do sistema penal), que articula *incapacitação seletiva*, *necropolítica* e *prisionfare*.

Nessa velha-nova forma de tratar a questão criminal, uma parte expressiva da massa dos indesejáveis segue vigiada, selecionada, capturada e rapidamente incapacitada pelo sistema. Nesse processo, a prisão cautelar e a justiça negociada exercem um papel crucial, uma vez que permitem antecipar o momento punitivo (prisão provisória) e legitimar, no menor tempo e menor custo possíveis, a criminalização dos mais débeis (*plea bargaining*). Outra parte da grande massa, capturada pelo radar das agências de segurança, mas que não pode ou não interessa ser absorvida pelo sistema, será simplesmente eliminada. A necropolítica combina métodos pré-capitalistas (pena capital), gerencialismo (redução de custos) e solução final para aqueles que já são invisíveis socialmente ou, quando não, são vistos como entes perigosos, que precisam ser eliminados ao menor custo possível. Ela tem sido uma alternativa eficaz e mais barata em regiões periféricas do planeta, nas quais a “guerra às drogas” ainda constitui o eixo central da política de segurança pública, interna e transnacionalizada.

Há, ainda, uma outra parte dos indesejáveis, que o próprio estado policial não terá condições de alcançar pelos métodos usuais de criminalização primária e secundária: a) porque não se encaixam no estereótipo de inimigos sociais; b) porque o custo da criminalização é maior do que o seu benefício. Para esta parcela, a sistemática vigi-

lância do estado é o método. Ele se baseia naquilo que **Löic Wacquant** denomina de *prisonfare*.<sup>10</sup> Conforme observa, a penalização não está mais limitada ao encarceramento. Ela se estende de forma similar para além dele, nos mais diversos campos das relações sociais. Assim ocorre, por exemplo, em relação aos programas modernos de assistência social aos mais pobres nos EUA e Europa, que obrigam a participação forçada dos assistidos em subempregos como condição para o recebimento de apoio público (*workfare*) e exigem deles o cumprimento de certas regras e padrões comportamentais sob permanente supervisão. Segundo **Wacquant**, o *workfare* e a prisão neutralizante seriam guiados pela mesma filosofia de comportamento moral e empregariam as mesmas técnicas de controle, incluindo o estigma, a vigilância, restrições punitivas e sanções graduais com o fim de “corrigir” a conduta de seus clientes. Assim, considera que “o bem-estar transformado em *workfare* e a prisão despida de suas pretensões reabilitadoras formam, agora, uma única malha organizacional lançada sobre os pobres de acordo com uma divisão do controle por gênero: o *workfare* dá conta das mulheres e crianças e o *prisonfare* cuida de seus homens, isto é, os maridos, irmãos e filhos dessas mesmas mulheres”.<sup>11</sup>

O conceito de *prisonfare*, por analogia com bem-estar social, designa, assim, um fluxo das políticas públicas – que abrange categorias, programas e discursos –, que enfrenta as doenças urbanas lançando mão da polícia, dos tribunais, das cadeias, das prisões e de suas extensões. O que também inclui o livramento (*parole*) e a liberdade condicional (*probation*) que, hoje, colocam sob tutela da Justiça milhões de indivíduos nos EUA, que se somam aos mais outros milhões de indivíduos trancafiados.

### 3. A política criminal brasileira pós-regime militar

No Brasil (e, de resto, na própria América Latina), a influência desses grandes movimentos político-criminais se revelou tardia. A hegemonia da doutrina da segurança nacional e a própria instabilidade política gerada por sucessivos golpes militares (Brasil, Argentina, Chile, dentre outros) durante os anos 60-70 interditarão qualquer forma de debate livre e científico em torno de programas político-criminais, que efetivamente respondessem às necessidades desses países.

No caso brasileiro, porém, as últimas décadas evidenciam que a filosofia garantista e reabilitadora da pena que norteou as reformas penais de 1984 foi completamente abandonada pelos programas político-criminais que se seguiram à reabertura democrática. Independentemente da coloração partidária e do espectro ideológico dos governos que se sucederam nos últimos trinta anos, a trajetória da política criminal brasileira foi e continua marcada pela ênfase repressivista, simbólica e criminalizadora da pobreza e dos segmentos mais vulneráveis em uma sociedade marcadamente desigual, patriarcal e racista.

Considerada a política criminal em suas três dimensões fundamentais (legislativa, executiva e judicial), observa-se, grosso modo, uma tendência ao *autoritarismo cool* que caracteriza as práticas e o discurso punitivo da América Latina: expansão do direito penal (criminalização primária); incremento da repressão violenta e genocida (criminalização secundária), sobretudo em relação à criminalidade patrimonial e às drogas; endurecimento do sistema de execução penal; mitigação de garantias processuais; forte apelo midiático.

Longe de impactar nos níveis de criminalidade – que, de um modo geral, se elevaram –, as práticas político-criminais inspiradas na retórica da “guerra total” à delinquência se tornaram, elas próprias, um problema social: aumentaram exponencialmente os gastos públicos

nas áreas de segurança pública e prisional, agravaram a superlotação prisional e produziram um aumento expressivo da violência policial contra as populações negra e jovem das periferias do país, alvos preferenciais do sistema.

### 4. Política criminal e pacote anticrime: uma tragédia anunciada

Ignorando o fracasso dessa política de “guerra total” ao crime (ou simplesmente pretendendo ampliá-lo e perpetuá-lo), o Congresso Nacional brasileiro aprovou o assim denominado *Pacote Anticrime*, convertido na Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019. O *Pacote Anticrime* nasce sob o signo do “combate à criminalidade dos poderosos”. Ele reforça e reafirma velhas e comprovadamente ineficazes práticas político-criminais amparadas no recrudescimento punitivo, na incapacitação seletiva (crimes violentos, patrimoniais e de drogas), no superdimensionamento dos poderes das agências de controle, na ampliação dos meios de intervenção do estado penal e na relativização de direitos e garantias fundamentais no âmbito do processo penal.

Nada há de novo no horizonte. Em realidade, a retórica de “combate à corrupção” esconde o reforço na punitividade dos débeis e da massa de despossuídos (os clientes de sempre do sistema). Enquanto brada pela moralização nas relações do poder público e o “fim” dos privilégios e da tolerância com a criminalidade das elites dominantes, imuniza e deixa intocável o panteão dos poderosos.

A Lei 13.964/19 repete os mesmos erros de outras legislações de índole marcadamente punitivista. É o que faz, por exemplo, ao endurecer o regime de cumprimento da pena privativa de liberdade, ampliando o tempo máximo de execução para 40 anos (autêntica prisão perpétua!) e fixando requisitos mais rigorosos para obtenção de benefícios no curso da execução penal. Com efeito, a Lei 8.072/90 já nos mostrou, e da pior forma possível, qual o preço que se paga quando criamos graves entraves à libertação de condenados no âmbito da execução da pena: o colapso do sistema.

Outros muitos pontos, já objeto de acerbas críticas em textos publicados neste *Boletim*, também são dignos de questionamento, seja porque reforçam uma tendência repressivista, seja porque tendem a agravar problemas já crônicos do sistema (prisional e judicial): a criação de causas suspensivas da prescrição; ampliação do instituto da justiça negociada e os meios de intervenção do estado penal; e a institucionalização da violência policial sob a roupagem da legítima defesa, dentre outros.

### 5. Conclusões

A evolução das práticas político-criminais no Brasil, do presente e de um passado não muito distante, evidencia de modo mais ou menos seguro o viés repressivista e incapacitante que caracteriza o controle do crime no contexto brasileiro pós-regime militar. Da forma como articuladas ao longo das décadas, elas têm aprofundado a contradição entre os fins declarados da política criminal (manter a criminalidade em níveis toleráveis) e o exercício do poder punitivo na realidade social.

Apesar de alguns avanços importantes obtidos como a Lei 12.403/11 (que introduziu medidas alternativas à prisão) e a introdução das audiências de custódia no processo penal brasileiro, os níveis de punitividade ainda se mostram elevados e fora de controle. No caso específico da Lei 13.964/19, embora seus efeitos ainda não possam ser sentidos na prática, algo parece inegável: estamos, de fato, diante de uma tragédia anunciada.

#### Notas

- <sup>1</sup> Cf. SANZ MULAS, Nieves. *Manual de política criminal*. Trad. Luiz René G. do Amaral e Marna Franco Lopes M. Filizola. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019, p. 15.
- <sup>2</sup> YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002. pp. 18-19.
- <sup>3</sup> GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- <sup>4</sup> DIETER, Mauricio Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013. p. 52.
- <sup>5</sup> Op. cit., p. 52.

- <sup>6</sup> GARLAND, David. *A cultura...*, op. cit., p. 22.
- <sup>7</sup> WACQUANT, Löic. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Revan, 2001. pp. 24-25.
- <sup>8</sup> Cf. SILVA FRANCO, Alberto. *Crimes hediondos*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2010. p. 85.
- <sup>9</sup> Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. pp.119-120.
- <sup>10</sup> LÖIC, Wacquant. *The Wedding of Workfare and Prisonfare Revisited*. In: *Social Justice* 38, 1-2 (2011-12), pp. 203-221.
- <sup>11</sup> Op. cit.

Recebido em: 15/03/2020 - Aprovado em: 07/05/2020 - Versão final: 12/05/2020