

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
NÍVEL MESTRADO**

**JOÃO ROMANO DA SILVA JUNIOR**

**O SISTEMA PENAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO: A POBREZA NO BANCO  
DOS RÉUS**

**Cuiabá-MT  
2015**

**JOÃO ROMANO DA SILVA JUNIOR**

**O SISTEMA PENAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO: A POBREZA NO BANCO  
DOS RÉUS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social na Área de Concentração: Política Social, Estado e Direitos Sociais. Linha de Pesquisa: Política Social, Estado, Direitos e Movimentos Sociais.

Orientadora: Professora Doutora Imar Domingos Queiróz

**Cuiabá-MT  
2015**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.**

S586s Silva Junior, João Romano da.  
O sistema penal brasileiro contemporâneo: a pobreza no banco dos réus / João Romano da Silva Junior. -- 2015  
113 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Imar Domingos Queiróz.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2015.  
Inclui bibliografia.

1. Pobreza. 2. Sistema Penal. 3. Desigualdades. 4. Criminalização. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.**

JOÃO ROMANO DA SILVA JUNIOR

**O SISTEMA PENAL BRASILEIRO: A POBREZA NO BANCO DOS RÉUS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito necessário para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Apresentação em 09 de setembro de 2015.

Situação: Aprovado

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Imar Domingos Queiróz (Orientadora – UFMT)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leana Oliveira Freitas (Examinadora Interna – UFMT)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Erivã Garcia Velasco (Examinadora Interna – UFMT)

Ao meu pai, João Romano da Silva (*in memoriam*), exemplo de humildade e fortaleza. Uma honra ostentar o mesmo nome.

A minha mãe, Aparecida Romano, que me ensinou a ler e a escrever, e desde sempre acreditou que daria certo.

Às quatro dádivas de Deus: Heloísa, João, Maria Clara e Sofia, luzeiros que me animam a caminhar.

À companheira das horas indistintas, Tânia Cristina, marco de um novo começo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, atemporal, incognoscível, e que para mim nem sempre coincide com o das religiões, mas que é o meu refúgio nos momentos de aflições, angústias e fraquezas.

Agradeço, de forma especial, às professoras Leana Oliveira Freitas, Erivã Garcia Velasco e Imar Domingos Queiróz, pelos enriquecedores ensinamentos, respeito e gentileza até mesmo quando, por dever, fez-se necessária a contundência. O “resgate” e a confiança determinaram o sucesso da empreitada.

Agradeço a minha esposa Tânia Cristina, não só pela motivação, mas pelo auxílio na materialização do trabalho.

Agradeço ao Escrivão de Polícia Judiciária Civil de Mato Grosso, Antônio Carlos Heringer, com quem trabalhei no Município de Aripuanã, o qual, com sua cooperação decisiva, significou contribuição inestimável para o cumprimento dos créditos em 2010.

Agradeço da mesma forma aos Investigadores de Polícia com os quais atuei entre 2007 e 2012, Eugênio Rudy Junior, Mauro Sérgio Gomes, Francisco Canindé de Brito, José Marcos Pereira, José Alves de Alencar, João Evangelista Ferreira Soares, Ilton Rodrigues Damasceno, bem como ao Escrivão de Polícia Joel Mesquita de Souza.

Agradeço ao colega de mestrado Carlos Corrêa Ribeiro Neto, que mais de uma vez disponibilizou seu tempo para ajudar.

## RESUMO

A presente dissertação pretende demonstrar a seletividade do sistema penal brasileiro a partir da análise do perfil dos indivíduos que são alcançados pelos aparatos de repressão estatal. Para aludido mister a base teórica é de caráter interdisciplinar, uma vez que, a complexidade da investigação ressen-te-se do estudo de mais de uma área do conhecimento para que se estabeleçam premissas para melhor compreensão do fenômeno da criminalização da pobreza. A construção do trabalho é erigida a partir da dualidade sistema penal brasileiro e pobreza, que aparentemente são categorias epistemológicas estanques entre si, que se não inter-relacionam, e por isso podem ser analisadas separadamente, mas que, no entanto, uma delas, a pobreza, será o fundamento da outra. Nesse tanto, “pobreza”, conforme sugere o título desta dissertação, transcende a sua própria significação literal, e está assentada figurativamente para delimitar a espécie de pobreza da qual se trabalhará, é dizer, o vocábulo aqui retrata a personificação de uma pobreza. Assim, o capitalismo, sobretudo na sua feição neoliberal, ante a necessidade de um mecanismo para controlar suas distorções socioeconômicas, de antemão rotula, etiqueta e direciona os alvos que serão submetidos ao seu iníquo sistema punitivo.

**Palavras-chave:** Pobreza. Sistema penal. Desigualdades. Criminalização.

## ABSTRACT

This work aims to demonstrate the selectivity of the Brazilian penal system from the profile analysis of individuals that are achieved by the apparatus of state repression. Mister alluded to the theoretical basis is interdisciplinary, since the complexity of the resents the study research over an area of knowledge in order to establish premises for better understanding of poverty criminalization phenomenon. The building work is erected from the dichotomy the criminal justice system and poverty, which are apparently sealed epistemological categories with each other, which is not interrelated, and thus can be considered separately, but, however, one of them, poverty, will be the foundation of another. This much, "poverty", as suggested by the title of this work transcends its own literal meaning, and sits figuratively to define the kind of poverty from which it will work, that is, the word here depicts the personification of poverty. Thus, capitalism, especially in its neoliberal feature, given the need for a mechanism to control their socioeconomic distortions in advance labels, label and directs the targets that will be submitted to his wicked punitive system.

**Keywords:** Poverty. Penal System. Inequalities. Criminality.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico1 – Divisão da riqueza mundial entre o 1% mais rico e os 99% mais pobres .....	31
Gráfico 2 – Porcentagem de pobres e extremamente pobres na população .....	55
Gráfico 3 – Taxa de analfabetismo do Brasil e suas grandes regiões.....	57
Gráfico 4 – População prisional segundo situação processual .....	92
Gráfico 5 – População prisional segundo faixa etária .....	93
Gráfico 6 – População prisional segundo escolaridade.....	95
Gráfico 7 – Comparativo entre vítimas da polícia e de policiais mortos .....	102

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atualização dos valores referentes ao PBF.....	54
Tabela 2 – Número de indivíduos extremamente pobres.....	54
Tabela 3 – Comparação do Brasil com os sete primeiros países com maior população carcerária.....	90
Tabela 4 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes segundo brancos e negros .....	94

## LISTA DE ABREVIATURAS

BIRD – Banco Mundial

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CPP – Código de Processo Penal

CR – Constituição da República

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FED – Federal Reserve System

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

ICPS – Centro Internacional de Estudos Prisional

INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

OECD – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa de Bolsa Família

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1. A (NOVA) QUESTÃO SOCIAL E A VELHA POBREZA</b> .....	21
1.1 NEOLIBERALISMO, MAIS POBREZA E MENOS PROTEÇÃO.....	32
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PERSPECTIVAS DA POBREZA NO BRASIL .....	42
<b>2. O SISTEMA PENAL: ANVERSO E VERSO</b> .....	58
2.1 O SISTEMA PENAL E SUAS ESFERAS (DES) LEGITIMADORAS.....	64
2.2 DO ABOLICIONISMO AO DIREITO PENAL DO INIMIGO .....	76
2.3 O SISTEMA PENAL BRASILEIRO: ESPELHO DE IMAGENS DISTORCIDAS	89
2.4 A POLÍCIA BRASILEIRA: ALVOS INVARIÁVEIS.....	96
<b>CONSIDERAÇÃO FINAIS</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	113

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema decorreu de um depósito de íntimas inquietações acumuladas no dia a dia policial, vale dizer, nasceu como criatura do empirismo penal vivenciado, o qual, não obstante percuciente em mostrar uma realidade que se avulta invariável, é débil e inidônea se invocada para apresentar explicações.

Assim, não obstante subsidiado pelo Direito e seu pressuposto lógico, a lei, sempre se ficou a meio caminho quando se pretendeu uma visão de índole mais holística para o fenômeno da restrição da liberdade individual, seus antecedentes e desdobramentos.

É dizer, juridicamente trabalha-se com modelos denominados tipos penais, os quais repousam no abstrato, e que só se concretizam quando alguém viola essa norma de conduta a todos endereçada, e que prevê uma sanção, uma consequência para quem a transgride.

A problemática exsurge com a reflexão, açulada pela prática de se aplicar a lei quase sempre a uma mesma categoria de pessoas, provenientes de um mesmo estrato social, violadoras das mesmas regras cuidadosamente preestabelecidas.

Em dado momento, por pertencer a um dos mecanismos de repressão estatal, a Polícia, eleita pelo poder público, muitas vezes, como solitário meio de controle social estatal, entra-se em um dilema que, se não é o suficiente para gerar uma crise de identidade individual ou profissional, tem força o bastante para fustigar com energia a crença de que se serve e protege a todos indistintamente.

É nesse contexto que, oportunizado pelo Programa de Política Social, com espectro mais amplificado que o do Direito, com mais saídas para a compreensão de fenômenos sociais, inclusive os de natureza jurídica, é que se vislumbram argumentos razoáveis para se visualizar não apenas os efeitos dessa situada relação entre o Estado e o indivíduo, mas também suas causas.

A partir daí, busca-se entender o sistema penal brasileiro, mas não em sua feição de índole exclusivamente jurídica, mas antes, dialogada e enfeixada com outras áreas do conhecimento, e sob a perspectiva da “pobreza”, de onde se irradiam categorias como desigualdade social, exclusão, marginalidade, seletividade, rótulos etc.

E, ante a impossibilidade de se lançar a uma trilha que aparentemente se mostra linear, mas que, no entanto, oculta obstáculos que poderão se revelar intransponíveis sem um norte, elegeu-se como bússola o método crítico-dialético, que se pautou em fontes secundárias.

Enfim, é sob o diálogo dessas fontes secundárias, imiscuídas com ilustração de dados estatísticos de pesquisas especializadas, e fundamento em documentos, como a Constituição Federal de 1988, que inclusive serviu de delimitação temporal do objeto de análise, é que se fincaram as bases da investigação.

Quanto à estruturação, o trabalho restou distribuído de forma simplificada em dois capítulos, tendo o primeiro a função precípua de localizar a pobreza, e por isso inaugurou a discussão apresentando os fundamentos balizados na questão social, descendo às divergências acerca de uma eventual “nova questão social”.

O primeiro capítulo contém ainda duas seções, a primeira, a partir de um recorte histórico traz à baila as considerações sobre o neoliberalismo, *Welfare State* e o *Workfare*, suas significações, decorrências e repercussões crepitadas no seio de uma permanente e desigual luta de classes.

A segunda seção resgata todos os assuntos até então manejados, mas especificamente voltados à realidade brasileira e suas particularidades, não se esquecendo das discrepâncias existentes acerca de se admitir ou não que o Brasil experimentou o modelo de *Welfare State*.

No segundo capítulo, agora com subsídios indispensáveis para compreensão da pobreza, dá-se o passo seguinte apresentando o seletivo sistema penal brasileiro, suas tendências e a relação com uma pobreza degenerada e rotulada.

Do mesmo modo que o capítulo primeiro, igualmente o capítulo segundo está dividido em seções, são quatro, os quais discutem e trazem à tona o sistema penal em seu conjunto, seus componentes e suas esferas formais e informais, o embate das correntes, uma pretendendo deslegitimar o sistema, outra prestigiando e buscando dar-lhe mais protagonismo, e uma terceira via, de cunho garantista e promotora de direitos e garantias fundamentais.

A quarta seção fecha com a polícia brasileira, que por ser a primeira esfera penal que lida diretamente com os cidadãos, e, por isso, afigura-se, em face de um arcaico modelo adotado, em fonte de violações e de odiosas distinções que se

materializarão nas esferas seguintes, como o Poder Judiciário e o sistema de execução de pena.

Por fim, nas considerações finais, a síntese das teses postas, aguçadas por uma aparente dicotomia que, em verdade se entrelaçam e se fundamentam reciprocamente.

É o momento ansiado para arrematar, imprimir uma marca mais pessoal, ainda que sob as brechas do próprio arcabouço teórico construído, que por estar circunscrito a uma ciência não exata, permite os desvãos inerentes a uma área do conhecimento que se não pretende hermética e determinista.

Vencidos os pressupostos estruturais desta dissertação, tem-se que o Brasil, indisfarçavelmente, com supedâneo na própria Constituição Federal, que traz como um de seus pilares a livre iniciativa e a livre concorrência, e bem assim o direito fundamental à propriedade privada, é um Estado capitalista, e, portanto, segue todas as agendas e conseqüências de uma nação que privilegia dados estratos sociais em detrimento de outros.

Mais do que isso, a experiência neoliberal implantada em solo brasileiro com a primeira eleição direta a Presidente da República pós-ditadura 64-85 tende a intensificar as imanentes contradições.

Reflexo do contexto histórico no qual se inseria a maioria dos países capitalistas desenvolvidos que a partir de 1970 foi convencida pelo capital privado especulativo a sufragar o inusitado Estado de Bem-Estar Social brasileiro e ceder espaço ao Estado mínimo, alheio ao investimento social.

A despeito de a esquerda trabalhista brasileira ascender ao poder em 2003, fruto do momento refratário do agora desgastado projeto neoliberal implantado na América Latina, não se escapou do continuísmo em diversos aspectos.

No entanto, há que se ressaltar a execução de importantes programas de inclusão social e de transferência de renda, e, por corolário, o aumento com gasto público, que não obstante tenha passado ao largo de reduzir materialmente as desigualdades sociais, contribuiu ao menos para amenizar a face danosa neoliberal impingida aos mais desvalidos.

De todo modo, o Brasil tem entranhado em sua formação como Estado aspectos muito particularizantes, e um recorte histórico tão pequeno não se mostra

suficiente para confrontar todas as pistas necessárias a se chegar às conclusões pretendidas.

Não se pode descurar de dois fatores sobremaneira contundentes e reveladores de nosso matiz reacionário, e que em certa medida são indissociáveis historicamente, as grandes propriedades de terra e a questão escravista.

Alie-se a esses fortes componentes que retratam uma tendência conservadora fundada no patrimonialismo, o exacerbado destaque e esperança que se deposita no Poder Executivo como transformador da realidade, e iniludível indiferença ao parlamento, representante maior da democracia.

Essa legitimação do presidencialismo levou governos populistas a inflar os direitos fundamentais conhecidos como de segunda geração ou dimensão, que são os fundados nos direitos sociais, econômicos e culturais.

Questionável estratégia de governar acarretou desequilíbrio na formação da cidadania que se ressentiu de ter uma base de compreensão e tradição mais expressiva de direitos civis e políticos.

Uma das consequências é a feição de um Estado paternalista que no passado abusou do assistencialismo, e por via reflexa, quiçá desmotivou uma luta de classes mais aguda e profícua.

Tornou-se, ao revés, com demais fatores, concentrador do poder e da riqueza, surgindo como resultante uma desigualdade exponencial de classes que arrasta muitos, sobretudo de origem negra, às margens da sociedade.

Na atualidade, prega-se que a pobreza urge ser administrada pelo Estado capitalista, ante as contradições que defluem desse próprio modo de produção, como por exemplo, a ilusão do pleno emprego, uma vez que, está claro, inexistente ocupação formal para todos e com as garantias trabalhistas decorrentes.

No final dos anos 80, os países capitalistas desenvolvidos intensificaram a investida neoliberal ocorrida a partir de 1973, e engendraram a superação do Estado social (*Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social ou Estado-providência), absorvendo as ideias formuladas por tecnocratas no conhecido Consenso de Washington (1989), e estabeleceu uma ortodoxia econômica e de proteção social.

E países capitalistas periféricos, como o Brasil, ainda que, segundo muitos, possam não ter experimentado um autêntico Estado de Bem-Estar Social, sofreram grande pressão internacional e foram compelidos a uma política de ajustamento de

estruturação imposta por agências multilaterais representantes dos países dominantes como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Na prática, significou a reconfiguração das políticas sociais antes baseadas no *Welfare*, próprias do Estado de Bem-Estar Social, para políticas sociais no padrão do denominado *Workfare*, o qual traz em sua concepção a precarização do trabalho disciplinada por desregulamentação e flexibilização<sup>1</sup> das garantias trabalhistas, o que se afigura em um mecanismo sempre presente, mesmo que disfarçado, no discurso neoliberal.

O poder punitivo, ao lado do econômico, constitui-se igualmente em estratégia para o controle do exército industrial de reserva, pois em períodos em que sobeja a mão de obra, o sistema penal tende a tornar-se mais rígido, mais encarcerador.

Nessa esteira constrói-se todo um arcabouço jurídico-penal com apoio inestimável dos grandes meios de comunicação para que se legitime a violência estatal, e não por acaso, dissemina-se o medo e se propala a insegurança.

De um lado, isso significa acumulação de capital, e de outro, sobre a perspectiva da criminologia crítica, pretende-se justificar a violência seletiva exercida pelo Estado contra os que já estão antecipadamente rotulados como pertencentes a uma classe perigosa.

A criminalidade típica, definida grosso modo como aquela ocorrida cotidianamente, como por exemplo, os crimes patrimoniais, crimes contra a vida e de tráfico de drogas, é reverberada e potencializada à exaustão pela imprensa, pinçando-se aqueles fatos de maior repercussão e que envolvem vítimas de classes mais abastadas.

---

<sup>1</sup> “Etimologicamente, a palavra flexibilização é um neologismo. Nos dicionários são encontradas apenas “flexibilidade”, do latim “flexibilitate”, que significa a qualidade de ser flexível, e ainda elasticidade, destreza, agilidade, flexão, facilidade de ser manuseado. Do ponto de vista sociológico, a flexibilização é a capacidade de renunciar determinados costumes e de adaptação a novas situações. Flexibilização é o conjunto de medidas e regras que tem por objetivo instituir mecanismos tendentes a compatibilizar as mudanças de ordem econômica, política ou social existentes nas relações entre o capital e trabalhado (sic). Para uns, ela é tida como um anjo, para outros, o demônio. Alguns entendem que seria a melhor forma de salvar a Pátria dos males do desemprego, outros percebem-na como o melhor caminho para destruir tudo aquilo que o trabalhador conquistou durante séculos de reivindicações e que apenas privilegia os interesses do capital e a forma de fazer com que o empregado pague a conta da crise econômica e assuma os riscos da atividade econômica que é do empregador” (SARAIVA, 2009, p.179).

Propositadamente as pautas jornalísticas são recheadas de “espetacularização do crime”, o que induz a uma sensação de insegurança ainda maior da que já existe.

Isso tudo contribui para que discursos demagógicos sejam pulverizados em grandes doses, mormente da classe política que, a pretexto de se ganhar notoriedade com finalidade eleitoreira, propõe o endurecimento maior das leis penais.

Em face da nítida segregação de classes, além do enrijecimento da lei penal, as forças repressivas do Estado se concentram nas comunidades mais pobres, que já padecem da presença estatal.

Servem então de laboratório para experimentos de controle social, como o emparelamento de classes, exercido por uma polícia fortemente militarizada que decide o cotidiano desses indivíduos como regulação dos horários de festas, reuniões, realização ou não de bailes, horário de funcionamento de bares etc.

Não há indignação por parte da população em geral, senão da própria comunidade alvo, e que não é repercutida, tendo em vista que se usa de fortes argumentos como “polícia pacificadora”, “polícia comunitária” ou “de aproximação” etc., reproduzida pela mídia como programas eficazes de combate à criminalidade.

Esse Estado de Polícia tem como primeiro efeito o controle social do jovem pobre, e não por acaso, negro, que em sua formação não é devidamente contemplado com uma educação de qualidade, e não possui condições de competir à altura no mercado de trabalho e disputar papéis de protagonismo com os jovens de outras camadas sociais.

Um país que traz como direito fundamental expresso na Constituição Federal da República, a liberdade, não disponibiliza ao jovem pobre o acesso a espaços públicos de troca de experiências e de aperfeiçoamentos como cidadãos.

Deste modo, quando um grupo de jovens pobres resolve driblar o estado de sítio ao que muitas vezes está submetido e ousa dar um “rolezinho” em um *shopping* de classe média o contraste se materializa instantaneamente.

Mesmo que só passem pelos corredores, por já serem rotulados, é o suficiente para gerar um estado de pânico a quem já está seduzido por uma massificação pregada pela classe dominante que tem como porta-voz o monopólio da mídia.

Não bastasse isso, tornou-se discurso recorrente como falso argumento de resolução da criminalidade a redução da maioria penal, transformando o adolescente pobre em “bode expiatório” das mazelas sociais existentes.

Esse tipo de medida só recai sobre infratores de periferias. Quando uma criança de área nobre comete uma infração, ninguém fala nada. Mas se é morador de favela e pobre, todos já desfraldam a bandeira da redução da maioria penal’, disse o presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos da OAB, Wadih Damous. (GAZETA DO POVO, 2013).

Quanto ao adulto pobre o argumento é da instituição da pena de morte, justamente em um país em que impera a desigualdade social e os erros judiciários, por conta da violação de direitos, inclusive pela falta de defesa pública, são sempre presentes.

Segundo o estudo Mapa do Encarceramento: os Jovens do Brasil, divulgado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (2015), tendo à frente a pesquisadora Jacqueline Sinhoretto:

O perfil da população carcerária deixa evidente que a seletividade penal recai sobre segmentos específicos (jovens e negros), privilegiando delitos econômicos de pequena monta. A faixa etária que mais foi presa é a de 18 a 24 anos (SINHORETO, 2015).

Adiante, conceitualmente, lançando mão da criminologia, há duas instâncias de controle social, uma informal que congrega família, escola, religião, opinião pública etc., e outra formal que se divide em três: policial, judicial e executiva (sistema penitenciário).

E, simplificada, sustenta-se que três são as esferas penais, quais sejam: o Direito Penal, a Polícia e o Sistema Penitenciário, as quais se fortalecem com o sentimento de insegurança da população, e lhes autoriza o aumento da repressão contra a pobreza, instalando-se o que se denomina de direito penal de emergência (sistema penal simbólico).

Essa cultura punitiva em que a pobreza é criminalizada é um modo estadunidense de fazer política de segurança pública. Nós importamos esse modelo e colocamos em prática o autoritarismo e a repressão pura como forma mais emblemática de controle social.

Verifica-se que a Polícia é transformada em política pública, e pior, a única em matéria de segurança pública, o que também traz o próprio policial para um

dilema, pois muitas vezes é um profissional mal pago, mal preparado, e que igualmente saiu das camadas mais pobres da sociedade, o qual acaba empedernido e não lhe é dada a possibilidade de pensar na sua própria conduta desproporcional e por vezes violenta.

A polícia brasileira tem um problema quanto ao seu modelo estrutural, e como se disse, afigura-se em um dos focos de violência estatal, já que o Estado, como regra, faz uso da estrutura policial militarizada como mecanismo quase exclusivo de controle social.

Aproveitando-se de particularidades históricas da evolução do Estado, por conveniência, acomodou-se em montar para si uma estrutura policial oriunda de fragmentos e remendos, o que implicou, mesmo após a Constituição Federal de 1988, a fundação de um modelo de polícia teratológico, com contornos e especificidades existentes somente em solo brasileiro.

Afora tudo isso a Polícia brasileira há muito tempo que vem sendo denunciada por organismos internos e internacionais por sua truculência e métodos tresloucados de atuação, constituindo-se em fonte de violação de direitos humanos, principalmente em face de negros, pobres e pessoas sem instrução escolar.

Segundo Timothy Ireland, representante da área educacional da UNESCO no Brasil, dados do Ministério da Saúde indicam no perfil da maioria dos presos no Brasil, são de jovens entre 18 e 34 anos, pobres, negros e com baixa escolaridade, são 73,83% do total da população carcerária. Mais da metade 66%, não chegaram a concluir o ensino fundamental". (DIÁRIO DA CAUSA OPERÁRIA, 2013).

O poder constituinte originário fundante da nova ordem constitucional (1988) não teve força ou interesse para instituir uma polícia consentânea com a proposta de um Estado Democrático de Direito, e se chancelou e se materializou um modelo arcaico e anticidadão de polícia.

Aliás, oportuno sustentar que os temas democracia, e, sobretudo, cidadania, nunca estiveram tão banalizados, vislumbrando-se que se prestam a fundamentar todo tipo de discurso tendencioso, ainda que a prática nada tenha a ver com democracia e cidadania, e o mesmo vale para o tema de direitos humanos.

Destarte, expendido em premissas preliminares observa-se que o sistema penal brasileiro é deturpado, pois está na contramão do nosso ideário constitucional, transformando o próprio Estado em violador de leis e direitos.

Contudo, quando essa investida estatal é para controlar e reprimir a pobreza, sutilmente criminalizada, a própria sociedade, induzida a erro, tende a legitimar sua ação em nome da propalada garantia da ordem pública, proteção aos “cidadãos de bem” e combate à criminalidade.

É nesse cenário retratado, portanto, que se repousará a tarefa de, sob o aspecto de probabilidades, característica, aliás, inata ao conhecimento assentado nas ciências humanas e sociais, intentar analisar a relação entre pobreza e seletividade do sistema penal brasileiro.

Destarte, insurge-se contra uma realidade que envolve discriminações, racismo, rótulos, e uma ignóbil estratégia de camuflar as contradições de um sistema de modo de produção que privilegia o lucro e coisifica o ser humano, máximo, o considerado inútil, vagabundo, desprovido de méritos pessoais, e que não aproveitou as oportunidades supostamente distribuídas de maneira equânime.

## 1. A (NOVA) QUESTÃO SOCIAL E A VELHA POBREZA

Como postulado indeclinável, assevera-se que questão social é um fenômeno histórico. Surge na Europa do século XIX, devido à efervescente transformação econômica ditada pela Revolução Industrial. É com a instalação da ordem capitalista que surge a expressão questão social, eivada de contradições e antagonismos.

Assim, para compreender o significado da questão social, urge entender o próprio processo de produção capitalista. Partindo dessa premissa, pode-se afirmar que questão social carrega em seu bojo a faceta mais sensível da contradição entre capital e trabalho, a exploração de uma classe sobre a outra, tendo em vista que a produção de riqueza é coletiva, mas sua apropriação é privada.

Corroborando essa assertiva, transcreve-se a seguir o seguinte conceito de questão social:

É o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IMAMOTO, 2001, p.10).

Muitos autores sustentam que hodiernamente foi soerguida uma "nova questão social", corolário de demandas modernas do embate travado entre capital e trabalho. Seria o retorno "metamorfosado" de uma condição desfavorável por parte da classe operária que já havia sido superada por meio de uma proteção social implantada pelo advento do chamado Estado de Bem-Estar social, notabilizado no pós-guerra.

A discussão sobre a existência de uma 'nova questão social' irrompe na Europa e nos Estados Unidos no final da década de 70 e início dos anos 80, quando alguns dos grandes problemas inerentes à acumulação capitalista (como desemprego, pobreza, exclusão), vistos como residuais e conjunturais, durante os 'Trinta Anos Gloriosos' nos países centrais e em alguns periféricos, passam a ser percebidos como problemas que atingem um número não negligenciável de pessoas de forma permanente (PASTORINI, 2007, p.49-50).

Até 1830, segundo Castel (2005), questão social era entendida como pauperização. Não é lícito, no entanto, segundo eminente autor, reduzir a questão

social, com a denominada pauperização, que já ocorria antes mesmo do advento do capitalismo.

Castel, por meio de seu estudo sobre as metamorfoses da questão social, identifica já na Inglaterra do século XIV, a existência de uma população pauperizada.

Contudo, o pauperismo encontrado na sociedade pré-capitalista não ameaçava o poder vigente, tendo em vista que aquela sociedade dispunha de mecanismos informais de proteção social para a manutenção do "pertencimento" do indivíduo.

Com o advento do capitalismo, a novel classe proletária, vista como um contingente de miseráveis e indignos passa a não mais se conformar com o estado de coisas em que estava inserida, e gradativamente o proletariado pauperizado converte a pauperização em questão social.

A classe operária, escorchada por uma ordem capitalista que traz cingida em sua gênese contradições e uma desigualdade social que cresce em progressão geométrica, deflagrou lutas colimando o reconhecimento de direitos, mormente os trabalhistas.

Desta forma, essa relação social que subsistia apenas em âmbito privado careceu da indeclinável intervenção do Estado, conforme indica Marilda Iamamoto:

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos (IAMAMOTO, 2000, p. 54).

Impostergável ainda, ter em mira que questão social, no esteio do que já se afirmou, é um fenômeno eminentemente histórico, e como tal, a tendência é que seja reinventado constantemente no bojo de dadas conjunturas.

As distorções produzidas pelo sistema capitalista em seu estágio mais avançado e atual trazem a reboque novas problemáticas, e nesse diapasão, alguns autores passam a discutir se floresceu ou não uma "nova questão social".

Nesse tanto, com o escopo de iluminar os cantos escuros dessa indagação é oportuno colacionar a ideia de dois estudiosos franceses, Robert Castel e Pierre Rosanvallon.

Rosanvallon (1998), em sua obra: "A nova questão social: repensando o Estado Providência" admite uma nova questão social, e o faz lastreado na crise do

denominado Estado Providência, que dá mostras de seu esgotamento no final de 1970. O crescimento do desemprego e as novas formas de pobreza guardam estrita ligação com as antigas formas de exploração, sendo que a não possibilidade de se adotar os antigos métodos para esses "novos problemas", funda a nova questão social.

Rosanvallon identifica a questão social como a expressão, criada no final do século XIX, referente às disfunções da sociedade industrial emergente. A "nova questão social", por sua vez, decorre do crescimento do desemprego e do surgimento de novas formas de pobreza. Tem como parâmetro o desenvolvimento e a crise do paradigma keynesiano; do modelo de acumulação e métodos de gestão econômica e social, bem como do Estado Providência e dos esquemas reguladores de proteção social e trabalhista (STEIN, 2000, p. 147).

Castel (2005), a seu turno, em sua obra: "As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário" sustenta que a suposta "nova" questão social subsiste em decorrência do "enfraquecimento da condição salarial".

Nesse contexto, para festejado autor, ocorre o que se denomina de "desfiliação", ou seja, as desigualdades sociais fragilizam o sistema de proteção estatal, emergindo daí uma gama de pessoas que Castel nomina de "supranumerários".

A associação trabalho estável – inserção relacional sólida caracteriza uma área de integração. Inversamente, a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão, ou melhor, como vou tentar mostrar, a desfiliação. (CASTEL, 2005, p. 24).

Essas pessoas não existem para o mercado de trabalho e, embora estejam inteiramente aptas para fornecer sua mão de obra, não preenchem requisitos padronizados, o que as tornam "inúteis" para a sociedade.

Impende argumentar, que não obstante a contextualização dos referidos autores, e a tentativa de vislumbrar novas facetas e arranjos para a questão social, ou mesmo, até certo ponto desconstruí-la, e reerguê-la como "nova questão social" é um fenômeno histórico que conserva as suas bases estruturais.

Do exposto, infere-se que a (nova) questão social manifesta-se como fenômeno histórico cujos elementos fundamentais permanecem

intocados e inalterados: a acumulação de riqueza por uns em detrimento da expropriação e destituição de muitos outros, os pobres, os pauperizados, os excluídos, que parecem sem lugar na cena histórica (STEIN, 2000, p. 164).

Assim, aqui se ousa a entender que não existe uma nova questão social, pois o ponto nevrálgico continua impassível, e a despeito de modernas nomenclaturas para fenômenos subjacentes, a decantada nova questão social não passa da pauperização de outrora cunhada sob outro dístico, da mesma forma que a partir de 1830 foi entendida como questão social, sob o manto do capitalismo.

A emergência de novas expressões da 'questão social' que é insuprimível sem a supressão da ordem do capital. A dinâmica societária específica dessa ordem não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui modularmente: a cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser (NETTO, 2001, p.48).

Destarte, parece ser no mínimo contraditório o termo "nova questão social", uma vez que não houve superação do sistema capitalista, e nem mesmo há um novo sistema capitalista.

As desigualdades sociais são cada vez mais flagrantes, mas continuam a significar a dialética da luta de classes fundada na dicotomia capital e trabalho, em que aquele determina as regras por conta de seu poderio econômico.

A "questão social" contemporânea nas sociedades capitalistas mantém a característica de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre estas e o Estado. As relações capital-trabalho, no entanto, não são invariáveis, como tampouco o é a forma de organização do capital e do trabalho: por isso, concordamos com a idéia de que existem novidades nas manifestações imediatas da "questão social", o que é bem diferente de afirmar que a "questão social" é outra, já que isso pressuporia afirmar que a "questão social" anterior foi resolvida e/ou superada (PASTORINI, 2007, p.14-15, grifo do autor).

Deste modo, não há uma nova pobreza, há a pobreza com contornos particularizados devido ao contexto histórico atual, e não há um novo sistema econômico (entendido como modo de produção), há o mesmo sistema, cada vez mais contraditório e regido pela batuta de um pequeno grupo de pessoas

invariavelmente ávido por lucros, nem que isso custe a miséria e a exploração de bilhares de pessoas.

Vislumbra-se que o ser humano sempre teve uma tendência de explorar seu semelhante, parece ser de sua própria natureza inata, e aqui, por certo, não se colaciona nem um dado científico para corroborar essa assertiva, mas se lança como palpite lastreado em fatos empíricos e históricos.

Retomando o postulado da exploração intrínseca do ser humano, denota-se que em todos os momentos históricos da sociedade houve sempre uma distinção de classes sociais e um constante embate de classes.

É o que foi sustentado por Karl Marx quando asseverou que:

A história de todas as sociedades que existiram até hoje é a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo da gleba, membro da corporação e aprendiz, resumindo, opressor e oprimido, estiveram em constante oposição uns contra os outros (NICOLA, 2005, p.176).

Quer se chamar a atenção pelo fato de que, independentemente de a questão social ter sido erigida sobre circunstâncias bem definidas, ou seja, só passando a existir com essa nomenclatura com o advento do capitalismo, que deflagrou a luta de classes estribada no dualismo capital e trabalho, sempre houve a exploração de uma classe sobre a outra.

Decerto que com o capitalismo a pobreza ganhou novos contornos, e cada vez mais agudos, criando-se um abismo entre os chamados ricos e pobres, não só no tocante a uma classe experimentar mais superfluidades do que a outra, mas de uma grande massa viver em condições indignas e subumanas.

Deparamo-nos com um cenário em que fenômenos da precarização do trabalho, desfiliação ou exclusão social, marginalização, fim do quase pleno-emprego, desemprego, desestabilização dos estáveis, vulnerabilidade social etc., são uma constante.

A antiga conjunção de circunstâncias favoráveis às conquistas sociais pelas classes não possuidoras, especialmente após a Segunda Grande Guerra, deixou de existir desde meados dos anos 1970. A expansão do consumo de massa – com a ajuda da industrialização, do crescimento das atividades produtivas e da distribuição de bens e serviços, realizada por um Estado garantidor de direitos sociais e trabalhistas – entrou em declínio. Da mesma

forma, o compromisso estatal com o pleno emprego (fortalecedor dos sindicatos), com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia geral de estabelecimento de um patamar mínimo de bem-estar, vem se desfazendo a passos largos (PEREIRA, 2004, p.30-31).

Todavia, tudo desemboca para um mesmo ponto, qual seja: a pobreza, e tal já está datada e mofada, não se conseguindo antever uma "nova pobreza", só uma forma diferente de a classe dominante hodierna impingir pobreza e miséria à maioria.

A questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não anteriormente, os homens começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, tinham conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e a miserável multidão trabalhadora fosse inevitável e eterna (ARENDR, 1971, p. 22).

Desta forma, o estudo sobre questão social e sua construção científica e didática é inarredável para o entendimento das mazelas do capitalismo, na busca de mecanismos minimizadores de seus efeitos, como a criação das políticas sociais, por exemplo, e no surgimento dos imprescindíveis profissionais de Serviço Social.

A 'questão social' não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2000, p.77).

Em todo caso, pobreza nova ou velha, isto é, mesmo o pauperismo pré-capitalista advindos da escassez de recursos, ou o pauperismo capitalista fruto da acumulação de riquezas, em todos os períodos históricos são vistos como uma ameaça não só a ordem econômica e social, mas também a denominada ordem pública, o que desencadeia ações interventivas do aparato estatal.

As primeiras medidas de assistência social, parcamente formuladas ainda na fase pré-capitalista (capitalismo comercial), já se circunscrevia na lógica da acumulação de riquezas e fundada na exploração do trabalho alheio. Nesse tanto, as denominadas *Poor Law* inglesas tinham uma finalidade de selecionar os aptos

para o trabalho, ao mesmo tempo em que impingiam severo controle ao que consideravam a *vagabundagem*, expressão dirigida aos que não trabalhavam e ameaçavam a ordem estabelecida (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Nesse passo, oportuno declinar um rol das principais legislações do pré-capitalismo voltadas à administração da pobreza, inclusive da *Poor Law* de 1601, que é considerada o principal antecedente próximo dos serviços sociais públicos, e que se assentava no âmbito da caridade, geralmente executada por setores religiosos, e bem assim a *New Poor Law* de 1834, com exacerbado rigorismo, perseguições e práticas repressivas destinadas aos pobres, mormente os encarceramentos, desconsiderando-se que o flagelo da pobreza era desencadeado no seio do novel modo de produção implantado:

As leis mais exaltadas e frequentemente citadas como legislações seminais são as leis inglesas que se desenvolveram no período que antecedeu a Revolução Industrial (Polanyi, 2000; Castel, 1998): Estatuto dos Trabalhadores, de 1349. Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563. Leis dos pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601. Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662. *Speenhamland Act*, de 1795. Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834 (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.47-48, grifo das autoras).

Com efeito, em que pesem as horrendas medidas sociais embrionárias (protoformas de política social)<sup>2</sup> do período pré-capitalista, que incluíam até internações forçadas nas denominadas *Workhouses* àqueles que não estavam aptos a concorrer a um emprego formal, mas que poderiam ter sua mão de obra aproveitada gratuitamente, com a deflagração do capitalismo, e ainda na efervescência da Revolução Industrial, inexistiram quaisquer formas de proteção social, o que levou ao aprofundamento da pauperização, estabelecendo-se o que se passou a denominar, consoante já exposto, questão social.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança aos pobres à “servidão da

---

<sup>2</sup> “As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir e vagabundagem. Ao lado da caridade privada e das ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como **protoformas** de políticas sociais” (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 47, grifo nosso).

liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.51).

No tocante ao significado de “pobreza”, é necessário explicitar que não se consegue, com precisão, por meio de apenas uma definição, estabelecer os seus lindes teóricos, já que se trata de um fenômeno que traz em seu bojo inúmeras variáveis, o que não exclui a afirmação de que, sua problematização, surge com maior relevo nas relações sociais capitalistas.

De toda sorte, oportuno trazer à colação o entendimento da ONU, expresso na Declaração e no Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de 1995, acerca do que se pode categorizar como pobreza:

19. A pobreza manifesta-se de várias maneiras: falta de rendimentos e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, fome e subnutrição, doença, falta de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da mortalidade e da mortalidade devido a doenças, carências de habitação e discriminação e exclusão social. Também se caracteriza pela falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural. A pobreza manifesta-se em todos os países, como pobreza generalizada em muitos países em desenvolvimento, como focos de pobreza no meio da abundância em países desenvolvidos, como perda de fontes de rendimento por causa de uma recessão econômica, como consequência repentina de catástrofes ou conflitos, como pobreza dos trabalhadores de baixos rendimentos e como miséria absoluta dos que estão à margem dos sistemas de apoio das famílias, das instituições sociais e das redes de segurança. As mulheres suportam uma parte desproporcionada do fardo da pobreza e as crianças que crescem nessa situação acabam por ficar em desvantagem para sempre. As pessoas de idade, os deficientes, as populações indígenas, os refugiados e as pessoas deslocadas dentro dos seus países, são também especialmente vulneráveis à pobreza. Além disso, a pobreza, nas suas diversas formas, constitui uma barreira à comunicação, dificulta o acesso aos serviços e comporta importantes riscos para a saúde; por outro lado, as pessoas que vivem em pobreza são especialmente vulneráveis às consequências das catástrofes e dos conflitos. As situações de pobreza absoluta caracterizam-se por uma grave privação de bens de importância vital: comida, água potável, instalações de saneamento, cuidados de saúde, habitação, instrumentos e informação. Essas situações dependem não só dos rendimentos, mas também da possibilidade de aceder aos serviços sociais. (ONU, 1995, p. 13).

Percebe-se, assim, que embora a pobreza possa ostentar mais de uma definição, há uma gênese comum que é a carência de algo, e esse não possuir decorre invariavelmente de relações de desigualdades econômicas e que arrastam as pessoas para as margens de um sistema de produção e reprodução que em última instância endeusa o capital, banaliza e coisifica os indivíduos, que em verdade, são meras engrenagens de subsistência e de culto a esse deus.

A banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria –, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social (IAMAMOTO, 2008, p.125).

É dizer, não há discurso retórico e populista capaz de ocultar que os indivíduos não são iguais, e mais, a grande maioria dos seres humanos, em qualquer parte do mundo, seja em países desenvolvidos ou não, serve a uma minoria, como se fosse uma subespécie da raça humana, e não é raro serem tomados como tal.

Para ilustrar esse esforço de análise crítica, a fim de que não se repouse na seara de mero desabafo, basta citar algumas conclusões à que chegaram a *Oxfam International* (2015), uma organização não governamental inglesa:

The combined wealth of the richest 1 percent will overtake that of the other 99 percent of people next year unless the current trend of rising inequality is checked, Oxfam warned today ahead of the annual World Economic Forum meeting in Davos.<sup>3</sup>

Em situação abissal e diametralmente oposta, mais de um bilhão de pessoas vivem em condições de indigência, conforme aponta a *Oxfam International* (2015):

The international agency, whose executive director Winnie Byanyima will co-chair the Davos event, warned that the explosion in inequality is holding back the fight against global poverty at a time when 1 in 9

---

<sup>3</sup> “A organização internacional Oxfam alertou hoje, a poucos dias da reunião anual do Fórum Econômico Mundial em Davos, que o próximo ano a riqueza do 1% mais rico da população do planeta ultrapassará a dos 99% restantes, a não ser que se reverta a atual tendência de desigualdade e de concentração de renda”. (tradução nossa). Disponível em <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest-1-will-own-more-all-rest-2016>. Acesso em 16/08/15.

people do not have enough to eat and more than a billion people still live on less than \$1.25-a-day.<sup>4</sup>

A concentração de renda, que cresce exponencialmente, só faz aprofundar a pobreza, salientando as contradições intrínsecas do modo de produção capitalista, o qual tem fincada em suas bases estruturais a finalidade de acumulação de riqueza, e por corolário, as desigualdades também são uma característica a ele imanente, e à medida que inexistem mecanismos de combate, ou mesmo contenção da pobreza, o que resta é a miséria.

De todo modo, a pobreza parece estar naturalizada na sociedade, e assim, apenas quem a sente na pele consegue, por questões óbvias, enxergar o profundo fosso entre classes, e, não obstante isso, igualmente, acaba por naturalizar essa condição de inferioridade observada não só nas relações econômicas, mas nas relações sociais delas decorrentes, o que implica desconsideração da própria cidadania, até porque não tem a sua disposição mecanismos que lhe permita sequer questionar o estado de coisas.

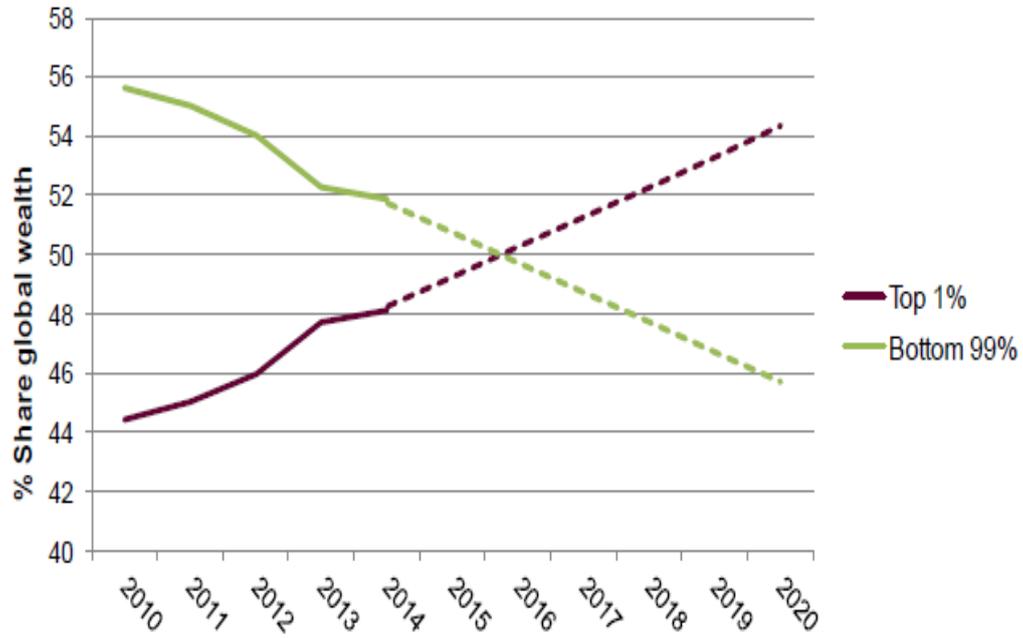
Oxfam made headlines at Davos last year with the revelation that the 85 richest people on the planet have the same wealth as the poorest 50 percent (3.5 billion people). That figure is now 80 – a dramatic fall from 388 people in 2010. The wealth of the richest 80 doubled in cash terms between 2009-14.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “A agência internacional (Oxfam), cuja diretora executiva Winnie Byanyima co-presidirá o evento de Davos, alertou que a explosão da desigualdade está impedindo a luta contra a pobreza mundial, em um momento em que 1 de cada 9 pessoas não têm o que comer e mais de 1 bilhão de pessoas ainda vivem com menos de 1,25 dólares por dia.” (tradução nossa). Disponível em <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest-1-will-own-more-all-rest-2016>. Acesso em 16/08/15.

<sup>5</sup> “No ano passado, durante o Fórum Econômico Mundial, a Oxfam revelou que as 85 pessoas mais ricas do mundo possuem a mesma riqueza que a metade mais pobre da população mundial, 3,5 bilhões de pessoas. Esta cifra corresponde agora a apenas 80 pessoas; uma redução impressionante quando você considera que 388 pessoas foram os que concentraram o mesmo que os mais pobres, metade da riqueza em 2010. Em termos líquidos, a fortuna das 80 pessoas mais ricas dobrou entre 2009 e 2014.” (tradução nossa). Idem.

Gráfico 1 – Divisão da riqueza mundial entre o 1% mais rico e os 99% mais pobres (projeção de que o 1% terá mais da metade da riqueza mundial)



Fonte: OXFAM ISSUE BRIEFING ([www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)).

## 1.1 NEOLIBERALISMO, MAIS POBREZA E MENOS PROTEÇÃO

Com o final da Segunda Guerra Mundial surgiu o que se denominou de *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social<sup>6</sup>, que se constituiu em protagonismo estatal e promoção de direitos sociais, fruto da absorção da teoria do economista John Maynard Keynes, que teorizou uma intervenção estatal a partir da catastrófica quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929.<sup>7</sup>

[...] As condições econômicas do pós-guerra foram essenciais para permitir o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social. A reconstrução da Europa, depois do conflito armado, se baseou (sic) amplamente nas teorias do economista John Maynard Keynes, que propôs uma mudança radical na forma de conduzir a política econômica, à época. Em vez de um mercado livre e altamente competitivo – o *laissez-faire*, que predominava até o início do século XX, nas economias ocidentais, e dera origem a graves crises, como o *crack* da Bolsa de Nova, em 1929 -, Keynes propunha o planejamento econômico a partir do Estado. O Estado deveria fazer investimentos públicos na construção para garantir o pleno emprego (SANTOS, 2009).

Visando a uma apresentação do tema, e trazendo argumentos para distinguir o *Welfare State* da Política Social, e bem assim colacionar um dos traços distintivos de outros modelos socioeconômicos, é de todo oportuno citar que:

---

<sup>6</sup> “Correntemente, existem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State*, além do Estado de Bem-Estar, como Estado Providência, Estado Assistencial e Estado Social (PEREIRA, 2009, p. 23).”

<sup>7</sup> “A crise de 1929, usualmente denominada *crack*, foi uma crise de superprodução. Com a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram a produzir em ritmo muito mais acelerado para suprir os mercados mundiais, uma vez que a Europa estava comprometida com a Guerra. Ou seja, os países europeus não só haviam deixado de ser fornecedores, como também passaram a comprar máquinas e manufaturados. As empresas americanas cresceram muito, tornaram-se mais lucrativas e suas ações subiram na bolsa. Comprar ações era um negócio rentável para a grande parte dos americanos que, muitas vezes, tomavam dinheiro emprestado nos bancos para comprá-las. A especulação na bolsa, por meio da compra e venda de ações, era talvez a parte mais atrativa desse surto de crescimento, pois prometia rendimentos fáceis a curto prazo. Terminado o conflito, a Europa voltou a produzir regularmente e os Estados Unidos passaram a conviver com uma situação de excedentes econômicos, industriais e agrícolas. Os estoques de cereais cresciam e os fazendeiros se endividavam, pois não conseguiam vender a produção. Diminuíram também as exportações de produtos industriais. Ao fim de tudo, sobreveio o pânico, pois o valor das ações das empresas, que haviam sido supervalorizadas, declinou abruptamente. Para se ter uma ideia da dimensão da crise, basta saber que 4.000 bancos faliram, os salários baixaram em 20% e 14 milhões de norte-americanos ficaram desempregados, tudo isso com fortes repercussões internacionais (D’ARAÚJO, 1997. p. 47-48).”

Efetivamente, as políticas de pleno emprego constituem, para Mishra, o traço distintivo por excelência do *Welfare State*, quando comparado às políticas sociais resultantes de diferentes relações entre Estado e sociedades registradas na história das formações sociais divididas em classes. E esse traço distintivo só vai ocorrer no segundo pós-guerra associado ao objetivo essencial de um contrato social sustentado por princípios e diretrizes sócio-econômicos Keynesianos denominado por Mishra de *corporativismo social*. É, portanto, este contrato social – que inexistia antes da Segunda Guerra Mundial e que vai sofrer reveses nos fins dos anos 1970 – que distingue o Estado de Bem-Estar, como fenômeno histórico e institucional específico, das políticas sociais, cujas historicidade e institucionalidade são genéricas e antigas [...] não foi essa política que entrou em crise (no sentido de colapso, falência ou extinção), nos fins dos anos 1970, mas sim o “*Welfare State* Keynesiano” em seu esforço para manter o pleno emprego [...] (PEREIRA, 2009, p. 55-56).

Ainda na esteira das lições de Pereira (2009, p. 23), em nota de rodapé, explicita que:

Embora o nome *Welfare State* só tenha sido adotado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, por indicação do arcebispo inglês William Temple, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa denominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado (PEREIRA, 2009, p.23).

O estudo do *Welfare State* não se apresenta uniforme, ao contrário, há muitas divergências quanto à sua definição, mormente porque é uma instituição não unívoca, mas equívoca, isto é, comporta mais de um significado. Ademais, suas características são particularizadas de um país para outro, e mesmo no interior de um mesmo Estado sua configuração pode não se apresentar linear (PEREIRA, 2009).

Aludida complexidade é reverberada de acordo com o seguinte:

Apesar dos princípios públicos que orientam o *Welfare State*, ele é, “historicamente a combinação resultante de uma série de fatores, cuja posição varia de país para país [...]. É justamente o seu caráter multifuncional e a sua capacidade de servir concomitante, a múltiplos objetivos, que tornam a organização política do Estado Social tão atrativo para uma ampla coligação de forças heterogêneas” (OFFE, 1991, p. 115 apud STEIN, 2000, p. 129).

Noutro tanto, muitos autores se debruçam no mister de buscar as origens e a delimitação dos lindes do *Welfare State*, e por conta do objeto de estudo eleito como parâmetro, bem como ao tipo de metodologia adotada, subsistem muitas controvérsias acerca do tema. No entanto, com o escopo de trazer um núcleo mínimo de coincidência científica, vale transcrever a formulação a seguir:

Fazendo parte do coração da política social, o welfare diz respeito ao conjunto de fatores que contribuem para a melhoria das condições de vida e de cidadania dos cidadãos e, contrariamente, combatem ou evitam fatores que causam ou podem causar mal-estar individual e social (GONÇALVES DA SILVA, 2011, p.24).

Esse conjunto de ações concatenadas fez com que muitos países, sobretudo os pertencentes ao denominado capitalismo avançado experimentassem grande período de estabilidade e desenvolvimento, além de grande expansão de direitos sociais, razão pela qual tal recorte histórico foi conhecido como os “trinta anos gloriosos”.

Em termos cronológicos o Welfare State teve duração de 30 anos: de 1945 - quando se institucionalizou, na Inglaterra, para proteger o sistema capitalista da expansão do socialismo, bem como preservar os interesses do capital, com a ascensão do neoliberalismo - a 1975, cujo declínio pode ser determinado [...] (GONÇALVES DA SILVA, 2011, p. 14).

É curial esclarecer que há autores que buscam a origem do *welfare* para antes do marco do pós-guerra, por vislumbrarem já no século XIX, características desse tipo de Estado.

O desenvolvimento do regime de Welfare State resulta de contextos históricos, políticos e econômicos específicos. Sua origem remonta ao final do século 19, mas foi entre 1945 e 1975 que esses regimes viveram seus “anos gloriosos”. Políticas econômicas visando ao pleno emprego e instituições do Estado de Bem-estar Social passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções decorrentes da economia de mercado (FAGNANI, p.4, 2014).

De outro lado, importante enfatizar que o *Welfare State* não explica por si só a abundância vivenciada pelos países de capitalismo adiantado, e nem se afigura em

benesse aos mais desvalidos, e nem mesmo preocupação desinteressada, mas sim em estratégia presa à própria lógica capitalista de acumulação de riqueza.

Com efeito, em 1944, em *Bretton Woods*, em New Hampshire, Estados Unidos da América, aconteceu uma célebre Conferência, à qual foi fundamental para que os EUA se firmassem como a principal potência no pós-Segunda Guerra Mundial, cessada oficialmente em 1945.

Em aventada Conferência, por pressão norte-americana, o dólar se afigurou na principal moeda do mundo, sendo que foi estabelecido um câmbio fixo, em que o indexador foi definido como sendo o ouro.<sup>8</sup>

Outra medida importante da Conferência foi a criação de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércios (GATT), que passaram a ser organismos fiscalizadores.

A primazia de emissor de dinheiro mundial foi possível aos EUA tendo em vista o seu poder financeiro, industrial, tecnológico, militar e competitivo, bem superior aos demais países capitalistas do imediato pós-guerra.

Esse contexto possibilitou aos EUA a acumulação de *superávit* nas suas contas externas, adquirindo desta forma, reservas em ouro e obrigações de outros países, sendo válido trazer a lume que, à época, os EUA detinham cerca de 80% das reservas de ouro do mundo.

Assim, os EUA transformaram-se em uma sólida base econômica, controlando as instituições monetárias internacionais e promovendo a expansão de suas corporações.

O acordo de Bretton Woods, portanto, foi importante como procedimento de institucionalização da hegemonia dos EUA no campo monetário internacional, e o aspecto-chave neste sentido foi a definição do ouro como ativo de reserva. A partir da aceitação do dólar como referencial internacional, a gestão monetário-financeira mundial, de fato, passa a estar sujeita aos ditames da política norte-americana (BAER, 1995, p.80).

Deste modo, o período compreendido entre o final dos anos cinquenta e início dos setenta foi marcado por grande expansionismo dos países capitalistas mais desenvolvidos, mormente, os Estados Unidos da América.

---

<sup>8</sup> O denominado padrão dólar-ouro era assim definido: cada U\$ 35 dólares equivaliam a uma onça *troy* de ouro. A título de curiosidade, esclarece-se que *troy* é a unidade onça para aferição do peso de metais e gemas, subsistindo outro padrão de onça para a aferição do peso de outros objetos, sendo que uma onça *troy* corresponde a aproximadamente 31,1g (trinta e um vírgula um gramas). (SILVA JUNIOR, 2010).

A partir de 1970, o *Welfare State*, por uma série de razões, especialmente a crise do petróleo em 1973, e outras causas, contudo, sem consenso por parte dos estudiosos no assunto, passou a apresentar fortes sinais de esgotamento ante aos propósitos capitalistas, e com isso teorias de mínima intervenção estatal, como as de Milton Friedman, e, sobretudo, as de August Friedrich Hayek, este, que em 1944 havia escrito a obra “O caminho da servidão”, passaram a ter suas ideias não só revisitadas e consideradas, como executadas, forjando-se assim um novo momento do capitalismo, cunhado de neoliberalismo.

Corroborando referenciada assertiva Behring & Boschetti (2006, p.125), citando Anderson (1995), predizem que:

Ao fazer um “balanço do neoliberalismo”, Anderson (1995) afirma que este surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, e que suas premissas estavam elaboradas originalmente no texto de Friedrich Hayek, *O Caminho da Servidão*, publicado em 1944, sendo que “seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro (sic) tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (Andersen,1995:10). Esse autor ressalta que o período de forte crescimento imposto pela economia regulada entre os anos 1945-1970 minou a possibilidade de expansão dos ideais neoliberais. A longa e profunda recessão entre 1969-1973, contudo, alimentou o solo sobre o qual os neoliberais puderam avançar (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p.125, grifo das autoras).

Em consonância de entendimento, máxime com relação à crise do petróleo, ocorrida em 1973, é lícito expor que:

O desenvolvimento capitalista intensificado pela “era de ouro” do Estado de Bem-Estar entrou em crise a partir dos anos 1970 quando, instigado pela internacionalização da empresa industrial, o capitalismo foi se expandindo para além das fronteiras nacionais, o que questionou a capacidade do controle do Estado sobre o movimento do capital. Outro fator marcante que deu destaque à crise, funcionando como a faísca para a grande explosão, foi a alta do preço do petróleo em 1973, ensejando uma “reversão aguda nas taxas de acumulação acompanhada de forte reação inflacionária, colocando a crise em destaque” (COUTINHO, 1992, p.71).

Desta feita, como é notório, face as suas intrínsecas contradições, urge que o capitalismo se reinvente a cada grande crise com o fito de assegurar a continuidade de sua produção e reprodução coletiva de riquezas de apropriação privada, já que

essa é sua inclinação ontológica. E, se anteriormente, com o *Welfare State* houve uma espécie de trégua entre o capital e o trabalho, o qual, de certo modo, manteve as distorções e contradições do capitalismo mitigadas, em momento posterior já não soava mais interessante tal ajuste.

Com isso, inicia-se uma abrupta guinada de direção, e o capital e o trabalho que pareciam rumar juntos, pelo menos enquanto metáfora ideológica de dominação voltam a seguir caminhos inconciliáveis, o capital, como sempre, na proa, enquanto o trabalho à deriva, desprotegido, precarizado, desregulamentado e afundando.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2002, p. 31).

Com o neoliberalismo, destarte, as práticas do Estado de Bem-Estar Social são implodidas, abrindo caminho para um novo papel estatal, o qual retorna a sua origem liberal de intervenção mínima.

A antiga conjunção de circunstâncias favoráveis às conquistas sociais pelas classes não possuidoras, especialmente após a Segunda Grande Guerra, deixou de existir desde meados dos anos 1970. A expansão do consumo de massa – com a ajuda da industrialização, do crescimento das atividades produtivas e da distribuição de bens e serviços, realizada por um Estado garantidor de direitos sociais e trabalhistas – entrou em declínio. Da mesma forma, o compromisso estatal com o pleno emprego (fortalecedor dos sindicatos), com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia geral de estabelecimento de um patamar mínimo de bem-estar, vem se desfazendo a passos largos (PEREIRA, 2009, p.31).

De uma forma quase latente, pelo menos aos olhos dos desavisados ou acríticos, há uma progressiva transição do modelo do *welfare* para o *workfare*, que consiste na desproteção do emprego, com a desregulamentação de históricos direitos trabalhistas, e fomento da competitividade individual para alcançar os postos de trabalho, delegando-se a responsabilidade pelo desemprego ao próprio indivíduo,

à medida que se não qualifica, não se prepara para a acirrada competição laboral, enfim, é a eleição da “meritocracia” como inarredável condição de sucesso.

[...] o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização e do individualismo competitivo mostra que está havendo uma contínua e crescente passagem de um tipo capitalista de Estado (Social de Direito), para outro tipo capitalista de Estado (neoliberal meritocrático/laborista), ou do que vem sendo identificado como a transição do *Welfare State*, de estilo Keynesiano/fordista, para o *Workfare State*, de estilo schupeteriano/posfordista (PEREIRA, 2014, p. 20).

Ao mesmo tempo, no campo da política social há um deslocamento e reconfiguração de sua cobertura antes universalizante para ganhar contornos de pontualidade e individualidade, ou seja, o próprio indivíduo é responsável pela cobertura social, pois só a terá se oferecer uma contrapartida ao Estado.

E é dessa maneira que entende Pereira (2014, p.20):

Donde se conclui que a ética da autoproteção social que está se impondo como ortodoxia do momento, não engloba os riscos e produz as seguintes consequências: condicionar a autossustentação dos indivíduos ao trabalho assalariado ou rentável, mas geralmente precário, desprotegido e mal pago; eleger o mercado incerto e flexível como o principal agente de bem-estar; vincula a assistência pública ao mérito individual em oposição ao direito social; usa a política social como um instrumento de ativação compulsória do pobre para qualquer atividade laboral, por meio de condicionantes ou contrapartidas que, na maioria das vezes, revelam-se autoritárias e punitivas (PEREIRA, 2014, p. 20)

Continua a pesquisadora, e ao citar Loïc Wacquant, o que nos interessa de perto, aduz que:

É o que, com outras palavras, Loïc Wacquant (2007) identifica como substituição do Estado Social pelo **Estado Penal**, principalmente quando se refere aos Estados Unidos, por sinal o país precursor da ideologia do *Workfare State* (PEREIRA, 2014, p.20, grifo nosso).

O *workfare*, portanto, afigura-se uma nova forma de o capitalismo manter suas estruturas de acumulação ampliada de riquezas, e ante suas inevitáveis consequências, um modo de gerir a pobreza, que se articula como um efeito colateral.

Para tanto, aos vislumbrar o esgotamento do sistema de *welfare*, os Estados Unidos da América passaram a gestar um novel modelo, e face sua tradição liberal, e em verdade, não chegaram mesmo a experimentar um modelo de *Welfare State* tão estruturante quanto os demais países de capitalismo adiantado, mexeram nas suas bases e voltaram seus olhos para uma política social que não privilegiaria mais a universalização dos direitos, mas a extensão desses à medida que o indivíduo fizesse jus de acordo com o seu mérito.

Com efeito, em 1960, o termo *Workfare* – junção das palavras inglesas *work* (trabalho) + *welfare* (bem-estar) para designar bem-estar em troca ou à custa de trabalho – foi criado nos Estados Unidos com o fito de definir o “método” e a “filosofia” que, desde então, presidem as políticas sociais norte-americanas; políticas essas ativadoras do mérito competitivo e excludente (em contraposição ao direito universal), concebidas para incutir nos seus destinatários o hábito do trabalho assalariado, da busca resignada por empregos [...] (PEREIRA, 2014, p.21).

Dos Estados Unidos esse novo formato de Estado seguiu irradiado para os demais países capitalistas centrais, os quais, em maior ou menor grau, vêm adotando sistematicamente os seus mecanismos e estratégias presas as suas bases estruturantes, chamando a atenção, sobretudo, o corte nos gastos sociais, o que comparado ao *Welfare State* se traduz em sintoma inarredável de que há uma marcha continua e progressiva que ruma contra os trabalhadores, aprofundando ainda mais uma pobreza que, no momento, não vê perspectiva de ser reduzida, mas tão só, pontualmente aliviada.

Entrementes esse “método” e essa “filosofia” que, na verdade, primam pela defesa dos cortes com gastos sociais e pela redução da assistência pública às simples práticas de alívio (*relief*) da pobreza, não ficaram restritas aos Estados Unidos [...]. Na década de 1980, como desemprego massivo, causado pela crise capitalista dos anos 1970, a Europa reformou o seu sistema de proteção social, incorporando várias ações identificadas com a ideologia do *Workfare*. (PEREIRA, 2014, p.21).

Essa tendência de mundialização avulta-se ainda mais aguda quando se verifica que não apenas os aspectos sociais e econômicos são relativizados, mas conceitos jurídicos e políticos que em outros tempos eram considerados absolutos, como por exemplo, a soberania dos países, mormente, os que não pertencem ao capitalismo hegemônico.

A assim chamada crise do Welfare State tem sido quase sempre atribuída à globalização e seus efeitos deletérios, indutores de maior desigualdade e pobreza, de desemprego e de fortes restrições sobre as finanças públicas, para não dizer sobre a soberania dos Estados Nacionais. Sem dúvida, há mais que grãos de verdade nesta associação, ainda que esteja ela longe de esgotar a questão (PEREIRA, 2014, p. 14).

Noutro sentido, mas igualmente vinculado à chamada “pobreza”, melhor, a uma identificada “nova pobreza”, está o fato de que muitos excluídos do mercado de trabalho não têm o perfil tradicional de indivíduos sem qualificação, ao contrário, cresce o número de pessoas com qualificação profissional que são desalijadas do emprego formal e vão engrossar as fileiras do trabalho informal.

Esse quadro pode se apresentar ainda mais desolador na medida em que, vislumbrando-se que se os anteriormente considerados habilitados para o trabalho passaram a experimentar o dissabor de não conquistar uma colocação, mesmo que precarizado, com maior razão os que naturalmente sempre foram rechaçados.

Talvez as figuras mais representativas do que se chama “nova pobreza” são os trabalhadores qualificados expulsos do seu trabalho devido às reconversões industriais e às alterações tecnológicas; alguns pequenos empresários, comerciantes, artesãos e profissionais sem possibilidade de adaptação; pessoas, especialmente mulheres, que tendo responsabilidades familiares não podem obter trabalho ou que o perdem; pessoas que se endividam para além das suas posses. Não se trata de indivíduos inconformistas como no caso anterior; ou inaptos para o trabalho e sem relações sociais; são, sim, pessoas com dificuldades relacionadas com o emprego e com os seus rendimentos (ESTIVILL, 2003, p.22).

Como reforço à argumentação de novas práticas econômicas globalizadas (com reflexo social direto), às quais, sobremaneira, afetam de perto países do capitalismo emergente, destacando-se os pertencentes à América Latina para albergar o Brasil, em 1989, na cidade de Washington D.C. (EUA), houve um encontro que incluiu economistas pertencentes a instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI para discutir os rumos da economia mundial, sendo que, preservando-se o núcleo das formulações de *Bretton Woods*, essa reunião, que

passou para a história com o nome de *Consenso de Washington*<sup>9</sup>, dita os rumos da economia “mundializada”.

O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Nieskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo (sic) grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, é partilhada pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. Esta abordagem dominante em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 5).

A fim de ilustrar as famosas dez medidas estabelecidas no “Consenso de Washington”, é oportuno expender que:

A globalização do capitalismo, como salienta Anderson (1995), implicou a adoção de um conjunto de medidas e de recomendações de política econômica e de política externa, semelhantes em quase todos os países do mundo (Consenso de Washington ou neoliberal), porém, com impactes distintos consoante a respectiva capacidade de adaptação econômica aos novos desafios e o tecido social e político pré-existente. Dentro desse conjunto de medidas, as mais relevantes incidiram sobre os seguintes aspectos: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos no sentido de combate ao déficit; c) reforma tributária; d) liberalização financeira; e) flexibilização do regime cambial; f) abertura comercial; g) estímulo ao investimento directo estrangeiro; h) privatização; i) desregulamentação das relações de trabalho e j) regulação da propriedade intelectual (GENNARI, 2011, p. 3-4).

---

<sup>9</sup> “A abordagem de Washington para a crise da América Latina vem se definindo e se solidificando através dos anos 80. Recentemente, Williamson (1990), um proeminente economista do Institute for International Economics, escreveu um artigo que serviu de base para um seminário internacional e para a publicação de um livro, no qual definiu o que chamou de “Consenso de Washington”. Talvez a expressão “consenso” seja forte demais. Mas o fato é que existe, em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos da OECD, uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la.” (BRESSER PEREIRA, 1991, p.5, grifo do autor).

Destarte, a globalização carrega uma hegemonia que se revela cada vez mais contraditória, pois, se de um lado a concentração de renda aumenta aceleradamente, diminuindo o número de pessoas que detém a maior parte da riqueza mundial, em uma relação inversamente proporcional, as desigualdades sociais são intensificadas, uma vez que cresce a quantidade de pessoas que se enquadram nos desdobramentos da pobreza.

## 1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PERSPECTIVAS DA POBREZA NO BRASIL

Inserir o Brasil no contexto da pobreza mundializada, não se revela, em princípio, tarefa de grande esforço teórico, uma vez que tal fenômeno é visível, perceptível materialmente, tem rosto, quase sempre tem cor, até endereço passou a ter, às vezes tenta sair do seu quase confinamento, mas não é bem-vinda, pois causa espanto, medo, desconforto, por vezes a convivência é obrigatória, mas aí é mal falada, ainda mais discriminada, pois não tem méritos, e o mérito pode ser o de não nascer no lugar errado.

De outro lado, por conta das particularidades de formação histórica brasileira, bem como de suas raízes sociais e dos aspectos econômicos, vale citar as grandes extensões rurais e o componente da escravidão, que contribuíram para o Brasil carregar um matiz quase *sui generis* em indicadores como a pobreza e as desigualdades sociais, mesmo se comparados a outros Estados latino-americanos.

Contudo, é premissa inarredável, sem prejuízo das especificidades preditas, inserir o país na generalidade da tendência globalizada.

A globalização, acompanhada de mercados livres, atualmente tão em voga, trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais, no interior das nações e entre elas. Não há indícios de que essa polarização não esteja prosseguindo dentro dos países, apesar de uma diminuição geral da pobreza extrema. Este surto de desigualdade, especialmente em condições de extrema instabilidade econômica com as que se criaram com os mercados livres globais desde a década de 1990, está na base das importantes tensões sociais e políticas do novo século. O impacto dessa globalização é mais sensível para os que menos se beneficiam dela [...] (HOBSBAWM, 2007, p. 11).

Para trazer à colação alguns fatores conjunturais que desembocam na desigualdade social brasileira é imperioso retomar o que se convencionou

denominar de questão social, mas agora se lançando de modo direcionado e pontual.

A história da sociedade brasileira está permeada por situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes. Durante um século de repúblicas, compreendendo a oligárquica, populista, militar e nova, essa questão se apresenta como um elo básico da problemática nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes. Reflete disparidades econômicas, políticas ou culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (IANNI, 1991, p. 2-3).

A história brasileira é rica, repleta de intrincadas nuances, e fonte de importantes subsídios para a compreensão das relações sociais atuais, no entanto, estudá-la em sua inteireza, mesmo que por períodos, como o Colonial, Independência, República Velha, Estado Novo etc., comprometeria os propósitos desta feita pretendidos.

Destarte, do período que antecede 1930, que doravante será retomado, avulta-se como imprescindível a menção de dois temas, a escravidão e as grandes propriedades rurais, os quais, por si só, aclaram muitos aspectos das nossas desigualdades sociais.

Partindo então da escravidão, temos que em determinado momento da nossa história a utilização do trabalho escravo, e bem assim as relações sociais dela decorrentes, eram naturalizadas, e, em princípio, não causavam maiores desconfortos.

Tanto é assim, que havia escravos em todo o país, realidade diferente dos Estados Unidos, por exemplo, que possuíam escravos tão só nos estados do sul, os quais trabalhavam nas lavouras de algodão (CARVALHO, 2008).

A posse de escravos era um negócio lucrativo, não apenas entre os fazendeiros, mas há relatos, Carvalho (2008, p. 48), de que: “Nas cidades, muitas pessoas possuíam apenas um escravo, que alugavam como fonte de renda”.

Não por preocupações religiosas, uma vez que a religião oficial do Brasil à época (catolicismo), não só admitia a escravidão, como tinha escravos; ou mesmo por grandes movimentos abolicionistas nacionais, senão por pressão externa baseada em interesses comerciais, sobretudo da Inglaterra, palco da Revolução

Industrial, a escravidão acabou por ser abolida, imprimindo-se nesse tanto uma vergonhosa marca em nossa história: o abrigo e a conservação de hedionda prática.

O incômodo, e por corolário, uma reflexão acerca do que significava a manutenção do trabalho escravo só passou a ser aprofundada com fim da Guerra do Paraguai, uma vez que o país passou a ser criticado até mesmo pelos aliados.

Depois da abolição do tráfico, os políticos só voltaram a falar no assunto ao final da guerra contra o Paraguai [...]. O Brasil tornou-se objeto das críticas do inimigo e mesmo dos aliados. Além disso, a escravidão mostrara-se perigosa para a defesa nacional, pois impedia a formação de um exército de cidadãos e enfraquecia a segurança interna (CARVALHO, 2008, p.46).

A abolição, em si mesma, pouco significou na vida dos negros, tendo em vista que se não executou nenhuma política estruturada de absorção desse contingente recém-liberto, e o quadro que se viu a partir daí pode ser retratado desta maneira:

Foram pouquíssimas as vozes que insistiram na necessidade de assistir os libertos, dando-lhe educação e emprego, como foi feito nos Estados Unidos. Lá após a guerra, congregações religiosas e o governo, por meio de Freedmen's Bureau, fizeram grande esforço para educar os ex-escravos. Em 1870, havia 4.325 escolas para libertos, entre os quais uma universidade, a de Howard. Foram também distribuídas terras aos libertos e foi incentivado seu alistamento eleitoral [...] No Brasil, aos libertos não foram dados nem escola, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram as suas fazendas ou fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário. Dezenas de anos após a abolição, os descendentes de escravos ainda viviam nas fazendas, uma vida um pouco melhor do que a de seus antepassados escravos. Outros dirigiram-se (sic) às cidades, como o Rio de Janeiro, onde foram engrossar a grande parcela da população sem emprego fixo [...] os novos emprego, tanto na agricultura como na indústria, foram ocupados pelos milhares de imigrantes italianos que o governo atraía para o país (CARVALHO, 2008, p.52).

Em percuciente análise sobre cidadania no Brasil, à qual se sobreleva o estudo acerca da escravidão dos negros em nosso solo, imprescindível ilustração com outra passagem da obra de Carvalho (2008, p.52-53), que se converte na síntese dos desdobramentos reverberados até os dias de hoje:

As consequências disso foram duradouras para a população negra. Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os

indicadores de qualidade de vida. É a parcela menos educada da população, com empregos menos qualificados, os menores salários, os piores índices de ascensão social. Nem mesmo o objetivo dos defensores da razão nacional de formar uma população homogênea, sem grandes diferenças sociais, foi atingido. A população negra teve de enfrentar sozinha o desafio da ascensão social, e frequentemente precisou fazê-lo por rotas originais, como o esporte, a música e a dança. Esporte, sobretudo o futebol, música, sobretudo o samba, e dança, sobretudo o carnaval, foram os principais canais de ascensão social até recentemente (CARVALHO, 2008, p.52-53).

Não obstante os descendentes de escravos sofrerem ainda hoje todos os consectários de um dos regimes escravocratas mais cruéis de que se tem notícia, o qual ia desde sevícias, tortura, exploração do trabalho em condições subumanas até abusos sexuais, ainda convivem com análises superficiais e tendenciosas do que implicou a escravidão na conjuntura da formação do povo brasileiro.

É dizer, a questão escravocrata não se esgotou nela própria, pois seus reflexos perduram, e por falta de compreensão das bases históricas e sociais, muitas vezes se pretende uma autorresponsabilização do negro no que tange a sua condição social.

Muito tempo depois, praticamente um século após a Abolição da Escravatura, ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita que a vítima é culpada. Há estudos que a “miséria”, a “pobreza” e a “ignorância” parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto. Não há empenho visível em revelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais (IANNI, 1991, p.6).

É força, assim, concluir que a questão social começou a se complexificar a partir da escravatura, primeiro porque houve uma verdadeira questão social em seu âmago no momento em que se verifica, de um lado, o senhor do escravo, ou seja, o seu proprietário, já que o negro era considerado uma mercadoria como outra qualquer, e deste modo, poderia, não só dispor do seu trabalho como bem lhe aprouvesse, castigá-lo, ou até mesmo tirar-lhe a vida.

Noutra ponta, o escravo, que para não se submeter a tal estado de coisas, ainda que com parcas alternativas, rebelava-se formando os quilombos, cujo

símbolo maior foi de o Palmares<sup>10</sup>, ou em última instância, praticava a autoeliminação da vida.

Afora isso, impende considerar que a mão de obra escrava passou a ser substituída pelo trabalho assalariado do imigrante, inicialmente o italiano, que passou ocupar não só os postos de trabalho da agricultura, e do mesmo modo, os da incipiente indústria.

É claro que, durante a vigência do regime de trabalho escravo, havia uma questão social. O escravo era expropriado no produto do seu trabalho e na sua pessoa e sequer podia dispor de si. Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse: declará-lo livre ou açoitá-lo até a morte. A contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor e os membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque e expropriação. Não havia dúvidas sobre a situação relativa de um e de outro, escravo e senhor, negro e branco. Não se abria qualquer possibilidade de negociação. A questão social estava posta de modo aberto, transparente. Com a Abolição, a emergência do regime de trabalho livre e toda sequência de lutas por condições melhores de vida e trabalho, nessa altura da história, coloca-se a questão social. (IANNI, 1991, p.3)

Aliado às graves consequências da escravidão há que se pontuar outro fato de suma pertinência, e de certo modo, diretamente ligada à questão escravista, as grandes propriedades de terra, às quais foram o palco tanto do malfadado trabalho escravo, como posteriormente das relações com o novo tipo de mão de obra.

Afora isso, é lícito considerar que os pequenos agricultores, e bem assim os que trabalhavam na terra, mas como empregados, com as transformações socioeconômicas do país, tiveram grandes dificuldades de se estabelecerem na

---

<sup>10</sup> “A palavra quilombo tem sua origem na palavra ‘*kilombo*’, do idioma Mbundu dos bantus, povos da região onde hoje é o país de Angola; e quer dizer o mesmo que acampamento ou fortaleza. No Brasil, se tornou um termo diretamente ligado ao período de trabalho escravo, para designar as comunidades em lugares de difícil acesso, onde escravos insatisfeitos com sua própria condição, fugitivos de seus senhores naquele período (séc. XVI XVII e XVIII) se refugiavam, se uniam e se organizavam, de forma econômica, política, religiosa, social e militar, conforme a cultura que traziam de suas terras natais. O quilombo mais conhecido na história do Brasil é o **Quilombo dos Palmares**, que se situa onde é o município de União dos Palmares, região no Estado Brasileiro de Alagoas, antes pertencente à capitania de Pernambuco, na região da Serra da Barriga, no período regido por capitâncias hereditárias. O nome Quilombo dos Palmares se deu devido à vasta e densa vegetação predominantemente formada por palmeiras da região. Os primeiros escravos chegaram aos Palmares aproximadamente em 1580 e eram fugitivos de engenhos de produção açucareira das capitâncias de Pernambuco e da Bahia”. Disponível em: <http://quilombo-dos-palmares.info/>. Acesso em 23/08/15 (grifo no original).

cidade por ocasião do êxodo rural, e, guardadas a devidas proporções, rumaram, assim como os negros, em um caminho sem direção.

A sociedade que se forja no Brasil depois da abolição carrega no seu âmago duas questões mal resolvidas do século anterior: as relações agrárias arbitradas pelo patriciado rural, mediante a lei de Terras (1850), profundamente restritiva ao desenvolvimento da chamada agricultura familiar; e uma lei de libertação dos escravos que nada regula sobre as condições de inserção dos ex-escravos na economia e na sociedade pós-abolição. [...] Tal sociedade de grandes proprietários de terra e de poucos homens assimilados ao chamado mercado de trabalho inaugurou o século XX impregnada pela desigualdade de oportunidades e pelas condições de reprodução humana impostas à esmagadora maioria dos agricultores não proprietários e trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época (DELGADO, 2004, p. 16).

Com efeito, é a partir de 1930 que o Brasil começa fazer a transição de um Estado agroexportador de produtos primários, principalmente de café (*commodities*), e passou a se industrializar, e como importante antecedente dessa transformação, entre outros fatores, está o *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929.

Consumada a derrubada do presidente Washington Luís encerra-se o ciclo da República Velha, marcada pela aliança aristocrática e oligárquica denominada de “café com leite”, que se constituía em uma aliança política de alternância no poder.

Ao assumir a presidência da república o gaúcho Getúlio Vargas tinha como principal desafio resolver a crise de superprodução do café, e por pressão dos fazendeiros paulistas executou várias medidas para sanar a crise, inclusive promovendo a compra e posterior queima do café excedente (“quota de sacrifício”) visando conter a queda de preço.

Além de outras estratégias estruturais para proteger a principal fonte econômica do país, inclusive de ordem tributária, o governo lançou uma ofensiva para incentivar a indústria, ao mesmo tempo em que compatibilizou uma legislação de cunho trabalhista e materializou inúmeras estratégias na área social, muitas delas criticadas pela forte configuração paternalista e populista, engendrada para manter o equilíbrio entre as forças de oposição.

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: (i)

evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; (ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada”. Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados foram sistematicamente ignorados nesse processo (MALLOY, 1979, p. 56).

Vale lembrar que esse recorte histórico vai de 1930 a 1945, interstício em que Vargas comandou o país, e em cujo “mandato” de 15 anos se albergou democracia, extensão de direitos a mulheres, aos trabalhadores (salário mínimo, carteira de trabalho, regulamentação do trabalho noturno etc.), ditadura a partir de 1937 (Estado Novo), indecisão quanto ao alinhamento na Segunda Guerra Mundial, e uma das expressões mais controvertidas, a edição de um importante documento legislativo de natureza trabalhista em 1943, a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), inspirada na *Carta del Lavoro*, uma lei italiana de jaez fascista.

Muitos autores vislumbram nesse período o gérmen do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, permeado de conservadorismo e uma feição autoritária, cuja expressão mais bem acabada irá se desembocar com o golpe militar de 1964.

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores (BARCELLOS, 1983, p. 11).

De outra banda, como já se expendeu, se foi com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), que o *Welfare State* passa a ser executado de maneira estrutural, não obstante a relacionada “Era Vargas”, há uma discussão para se estabelecer se no Brasil houve um autêntico Estado de Bem-Esta Social, subsistindo uma ampla maioria de autores que não reconhecem a existência desse modelo na história

nacional, apresentando-se, de qualquer modo, seu estudo não abrangido pela política social (DRAIBE, 1993).

Quiçá, portanto, conforme já referenciado, o Brasil por conta de suas especificidades históricas e socioeconômicas, óbvio, partindo de características gerais, não se subscreva a um modelo mais idealizado de *Welfare State* encontrado na Europa, máxime nos países nórdicos, e inclusive nos Estados Unidos, mas possa ter experimentado um modelo próprio de Estado de Bem-Estar Social, até porque, múltiplas são as formatações desse tipo de intervenção estatal.

Em tais circunstâncias (sic) não é de se estranhar que os estudos e debates sobre as políticas sociais no Brasil tenham adquirido forte tonalidade negativa, referidos a um oposto – o "Welfare State" - tomado supostamente como monopólio da realidade nórdica e inglesa, como filho dileto da social-democracia europeia, como especialidade anglo-saxã no campo da "social policy". O "caso brasileiro" e as rarefeitas referências a países latino-americanos assumem então as características de casos de um não desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, anômalos, dotados de tal especificidade que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais ou pelo menos típicos de outros padrões (diferentes obviamente do sueco ou do inglês) de Estados do Bem Estar Social (DRAIBE, 1993, p.3-4, grifo da autora).

É com base em Draibe (1993, p.23-24) que se busca a sustentação para admitir um *Welfare State* à brasileira, o qual, conforme prenunciado é deflagrado a partir de 1930, mas que, por conta do caráter episódico de nossa história, isto é, alternando espasmódicos momentos de democracia, com outros mais agudos de autoritarismo, inclusive sob a égide de diferentes Constituições Federais, pode ser decomposto em diferentes períodos, cada um deles ostentando intrínsecas particularidades.

As considerações anteriores permitem-nos propor uma periodização do processo de constituição do Estado do Bem Estar Brasileiro, com os seguintes cortes e características temporais: 1930/1964 Introdução e Expansão Fragmentada a) 1930/1943 – Introdução b) 1943/1964 - Expansão fragmentada e seletiva 1964/1985 Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora a) 1964/1977 - Consolidação Institucional b) 1977/1981-Expansão Massiva c) 1981/1985 - Reestruturação Conservadora 1985/1988 - Reestruturação Progressista a) 1985/1988-Reestruturação progressista ensaios. b) 1988 - Definição do novo perfil (constituente). Várias observações devem ser feitas em relação aos critérios utilizados nessa proposta de periodização. Em primeiro lugar, os três

grandes cortes (1930, 1964, 1985) levam em conta antes as mudanças no plano do regime político e, para 1930 e 1964, as mudanças na forma do Estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do "Welfare". Esse critério nos parece indispensável, seja pelo fato de as características do regime político marcarem fortemente a concepção, a moldagem e o perfil da proteção social, principalmente no que se refere a seus aspectos mais ou menos universalistas, mais ou menos assistencialistas; ou, enfim, redistributivistas. Além, é claro, da definição das relações entre a política social e a política econômica (tanto no nível mais estrutural da regulação econômica e social, quanto no plano dos modelos de desenvolvimento ou de ajustamentos da economia) (DRAIBE, 1993, p.23-24).

Portanto, filia-se ao entendimento de que no Brasil se iniciou um estado de Bem-Estar Social a partir de 1930 com a ruptura do sistema econômico baseado quase que exclusivamente na monocultura cafeeira, e no campo da política, com o enfraquecimento da aliança oligárquica que geria o país, determinando o fim de um modelo de Estado e início de outro, com reflexos no engendramento de uma política social instrumentalizada pelo poder público, e não presa a conveniências privadas de um poder paternalista, com índole meramente assistencial e filantrópica.

Do mesmo modo, também há se falar aqui em *Welfare State* à medida que se promove a configuração de uma nova realidade em termos de industrialização, exurgindo daí o contingente operário com demandas específicas, e por isso mesmo, a necessidade de uma forma de o Estado intervir de modo a conciliar o capital e trabalho, mesmo que aqui, conforme já se ressaltou por mais de uma vez, com ares particularizados.

Por "Welfare State" estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário da economia (sic), afetando portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas e transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades

de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados. Fundamental, nessa concepção, é o caráter de sistema nacionalmente articulado, estatalmente regulado da proteção social. Por isso mesmo, ao pensar a periodização de constituição de "Welfare" no Brasil, somente podemos ter como ponto de partida a década de trinta, considerados o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social que aí têm início. (DRAIBE, 1993, p. 21, grifo da autora).

A partir de 64, com a deflagração da ditadura militar o *Welfare State* brasileiro experimenta uma nova feição, à qual é mais bem identificada a partir de 1970, coincidindo com o endurecimento do regime, que, por suprimir uma série de direitos civis e políticos, promoveu uma caolha compensação, típica de governos de exceção, de uma mal estruturada promoção de direitos no campo social, visando a uma legitimidade inconciliável.

Entretanto, sobre essa base, o sistema brasileiro adquiriu também, ao longo dos anos 70 outras características importantes. Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de emprego e salário vigente, de outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário (por exemplo os programas da LBA ou os de distribuição gratuita de alimentos do INAM), esquema que simultaneamente se refere a grupos específicos - e portanto teoricamente residuais - mas que termina por se dirigir à maior parte da população assalariada ou não: definida como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários mínimos; de fato aqueles programas assistenciais (não-contributivos) por definição referem-se a "grupos de risco" - crianças, gestantes, nutrízes, idosos - os quais, entretanto, dados os baixos salários vigentes, compõem a grande maioria da população (DRAIBE, 1993, p. 24).

A Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, pretende se avultar como um marco histórico, político e social de uma nova sociedade, e de fato, no campo social, plasmado em seu bojo, encarta os direitos sociais na categoria de direitos fundamentais, obrigando o Estado a sua prestação, e o elenco dessa categoria de direitos se encontra no seu art. 6.º:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) (Constituição Federal, 1988).

Há que se destacar, porém, em que pese à previsão de vários direitos e garantias, instrumentalizando-se e abarcando-se todos os direitos subscritos no que se convencionou denominar de geração ou dimensão de direitos (primeira, segunda e terceira), conferindo desse modo, ao menos em plano ideal, a plena cidadania, os direitos prestacionais, que são os de segunda dimensão, requerem uma atuação positiva do Estado.

Não por outro motivo, a Constituição Federal apresenta, de forma abstratizada, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como uma meta, um compromisso, algo que se busca alcançar. Assim, explicita o art. 3.º da CF:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Ora, mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha sido um importante marco na previsão e direcionamento de direitos, é o modelo de Estado do momento que irá traçar as estratégias da execução de direitos sociais, podendo fazê-lo como agenda política, como política de governo (deveria sê-lo do Estado), ou como mero assistencialismo desvinculado de uma infraestrutura concatenada e voltada especificamente para essa área.

É assim, por exemplo, que a partir de 1990, o Brasil adotou o receituário neoliberal, implicando desmontes no setor público, promovendo privatizações, cortes nos gastos públicos e ampliando aquilo que a CF/88 pretende que se reduza: “a pobreza e as desigualdades sociais”.

Com a eleição de Collor de Mello, num período de 30 meses (1990-1992), foram tomadas diversas iniciativas de privatização e desmonte do Estado. Em abril de 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031), em cujos objetivos os seguintes sintetizam bem as intenções e extensão: I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (...) V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; (BRASIL, 1990). As privatizações avançaram pelos setores siderúrgico, petroquímico e

de fertilizantes, entretanto, logo também foram incluídos importantes serviços como as telecomunicações e os setores elétrico e petrolífero [...]. Outras iniciativas neoliberais do governo Collor foram a abertura do mercado interno às importações de produtos fabricados no exterior e a liberdade para ingresso de capital estrangeiro no país, seguido da desregulamentação de diversos setores industriais, forçando o parque industrial a baixar os seus preços, obviamente repercutindo em altas taxas de desemprego (conforme o IBGE o desemprego subiu no período de 4,6% para 7,2%, cerca de 57%, chegando posteriormente a 8,3%). Com o Plano Collor o Brasil iniciava o maior período recessivo de sua história com fechamento de muitas empresas e considerável queda na produção. Em 1993, o Brasil alcançou o mais alto patamar de inflação de sua história, 2.579,30% no ano, tal foi o resultado do desordenamento da economia nacional [...] No período seguinte, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (Lei 9.491/97), que refletia recomendações do Consenso de Washington e do FMI, visando a promover ampla desestatização do Estado. Nesse período foram privatizadas 15 estatais, dentre elas a Vale do Rio Doce, diversos bancos e foram quebrados os monopólios estatais das telecomunicações e energia elétrica (CARDOSO, 2013, p.46-47).

Essa tendência restou diminuída a partir de 2003 com a ascensão da esquerda trabalhista no poder, que a despeito de haver promovido uma continuidade em muitos setores, inclusive econômico, realizou importantes programas de transferência de renda, o que repercutiu na diminuição da pobreza extrema<sup>11</sup>, conforme se verá.

No entanto, como se identifica essa pobreza baseada em um critério conhecido internacionalmente por “linha da pobreza”, assentada em um valor considerado suficiente para comprar uma cesta de alimentos que supre as

---

<sup>11</sup> “Com o aumento, o parâmetro para considerar a situação de extrema pobreza de uma pessoa passou de R\$ 70 para 77. Isso significa que a família beneficiária do programa terá que ter renda per capita maior que os R\$ 77, contabilizando na conta os ganhos com o trabalho. Segundo o Ministério, o valor inicial, adotado em 2011, é o mesmo que a Organização das Nações Unidas usa para os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, de US\$ 1,25 por dia por cidadão. O benefício variável pago por gestante, criança ou adolescente até 15 anos de idade sobe de R\$ 32 para R\$ 35, até o limite de R\$ 175 mensais por família. Já o benefício variável vinculado ao adolescente até 17 anos passa de R\$ 38 para R\$ 42 mensais, até o limite de R\$ 84 mensais por família. O parâmetro adotado para a linha de extrema pobreza no Brasil no lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011, é o mesmo que a Organização das Nações Unidas usa para os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: US\$ 1,25 ao dia, por pessoa. O valor foi atualizado pela paridade do poder de compra.” (CALENDÁRIOPIS,2014).

necessidades alimentares calóricas individuais, analisada a pobreza apenas por esse prisma, o indivíduo é tomado em uma condição de mera sobrevivência, mas para se conferir uma cidadania plena ainda se está a meio caminho.

Tabela 1 – Atualização dos valores referentes ao PBF.

Tipo de benefício	Descrição	Valor anterior (R\$)	Novo valor (R\$)
Benefício básico	Pago às famílias extremamente pobres (renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 77).	70	77
Benefício variável	Pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos, gestantes ou nutrizes (limite de até cinco benefícios por família).	32	35
Benefício Variável Jovem (BVJ)	Pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes com idade entre 16 e 17 anos.	38	42

Fonte: Brasil (2014a).  
Elaboração dos autores.

Fonte: IPEA, 2015.

Observa-se que o número de pessoas consideradas abaixo da linha da pobreza, vale dizer, os considerados miseráveis ou indigentes, vêm diminuindo (observa-se uma variação para mais em 2013), mas se analisarmos friamente os números, cerca de dez milhões de pessoas vivendo em condições subumanas, portanto, abaixo da linha da pobreza, é algo que não pode ser naturalizado.

Tabela 2 – Número de indivíduos extremamente pobres – Linha da Pobreza baseada em necessidades calóricas (atualizado em 12/11/14).

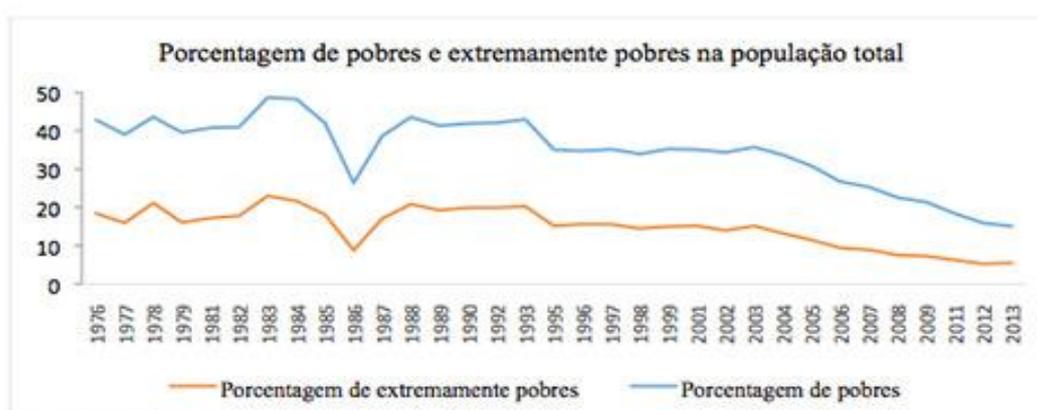
BRASIL	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BRASIL	14.032.928	13.597.606	11.772.648	11.772.648	10.081.225	10.452.383

Comentário: Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Fonte: IPEADATA.

O gráfico a seguir retrata a porcentagem dos considerados pobres e os extremamente pobres, e não se pode deixar de vislumbrar que, ante a nítida diminuição nas linhas de pobreza e extrema pobreza, sobretudo a partir de 2003, com sensível queda, que a porcentagem de ambos, somadas, demonstra que se faz imperiosa a continuidade dos programas sociais, e o flerte com o corte nos gastos públicos para comportar demandas de interesses externos, pode aumentar ainda mais o fosso das desigualdades sociais.

Gráfico 2 – Porcentagem de pobres e extremamente pobres na população total



Fonte: Ipeadata

Fonte: IPEADATA.

No tocante ao *Workfare*, há alguns fortes indícios de que essa nova forma de intervenção estatal se manifesta em nosso país, fruto da pressão de setores que mantêm certo conservadorismo à medida que exigem que o trabalho, mesmo o precarizado, funcione como uma contraprestação na fruição de direitos advindos de programas assistenciais.

Em matéria de ativação para o trabalho, o Brasil tem se mostrado atualizado. Embora o uso do vocábulo *Workfare* não seja corrente no país, é evidente que a “ética da autorresponsabilização” do pobre, nele embutida, está presente nas cobranças feitas por grande parte da mídia, e da sociedade, para que os governos abram portas de saída para o trabalho nos programas de assistência social (PEREIRA, 2014, p.22).

Nessa direção, há entendimentos, pautado em Loïc Wacquant, de que o sistema de *Workfare State*, segundo o raciocínio desse autor, seria um “complexo assistencial carcerário”, uma vez que o trabalho precarizado e desregulamentado, e

bem assim a pobreza nele contextualizada, não seriam desnaturalizados (PEREIRA, 2014).

E sentenciado que Brasil já está sob a égide de práticas ao estilo *workfare*, Pereira (2014, p.), assevera que:

Este é o dilema que atinge a política social contemporânea, frente ao qual, no Brasil, o governo vem, nos últimos dez anos, se mostrando ambíguo: ao mesmo tempo em que demonstra querer diminuir a pobreza, recuperar direitos e descriminalizar a mendicância, o faz sob a égide da ética do *workfare*. O ócio, por exemplo, continua criminalizado; e o maior programa de transferência de renda do país, o Bolsa Família, constitui um alívio (relief), e não um direito, já que depende de recursos [...]. Esse procedimento, de implícita tendência *workfarista*, pauta-se por uma visão equivocada a respeito da relação entre direito social e trabalho, a saber: induz à crença de que basta criar empregos e emular, entre os cidadãos, uma prontidão laborista para que o problema da pobreza seja em parte resolvido. E, além de supor que os pobres não trabalham, tal procedimento vê no trabalho assalariado uma medida de proteção social quando, na verdade, essa proteção deveria ser contra os abusos desse tipo de trabalho (PEREIRA, 2014, p.23-24).

Entre outros aspectos que decorrem da pobreza brasileira, a falta de instrução escolar ou o baixo grau de escolaridade são uma problemática que dialoga com muitos temas, como a despolitização e o empoderamento<sup>12</sup> (no sentido dado por Paulo Freire), é dizer, ainda que imprescindíveis e inadiáveis os esforços de combate à fome, pois a fome avilta, humilha, e é premente, não espera, causa sofrimento físico, morte lenta, denota-se que se constitui em um mero e necessário alívio.

De outro lado, a pobreza não é visível apenas pela quantidade de pessoas que passa fome, e a desigualdade não se revela apenas diante dos que mal têm para manter suas energias vitais, mas a etiqueta da discriminação também é colada

---

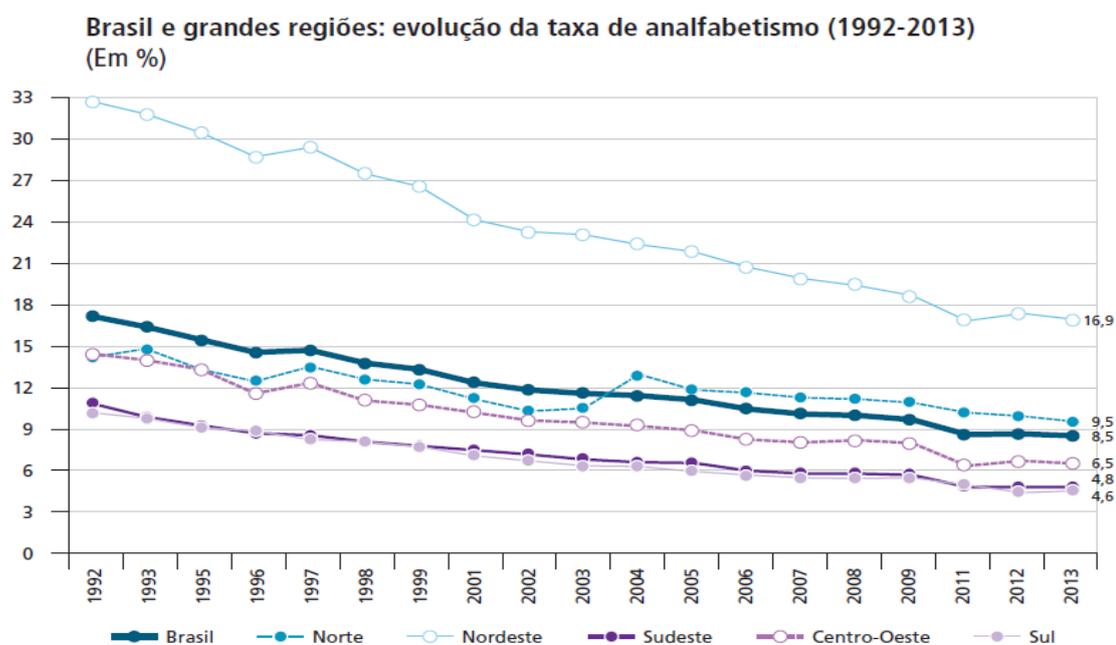
<sup>12</sup> “Empoderamento foi outra dessas expressões ricamente definidas pelo educador. Embora a palavra *Empowerment* já existisse na Língua Inglesa, significando “dar poder” a alguém para realizar uma tarefa sem precisar de permissão de outras pessoas, o conceito de Empoderamento em Paulo Freire segue uma lógica diferente. Para o educador, a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que levam a evoluir e se fortalecer [...]. Assim, observa-se que ‘o termo inglês trai o sentido original da expressão: Empoderamento implica conquista, avanço e superação por parte daquele que se empodera (sujeito ativo do processo), e não uma simples doação ou transferência por benevolência, como denota o termo inglês *empowerment*, que transforma o sujeito em objeto passivo’ (SCHIAVO E MOREIRA, 2015). Pode-se dizer então que Paulo Freire criou o significado especial para a palavra Empoderamento no contexto da filosofia e da educação, não sendo um movimento que ocorre de fora para dentro, como o *Empowerment*, mas sim internamente, pela conquista.” (VALOURA, Leila de Castro, 2005, grifo da autora).

na face dos que, embora tenham um mínimo existencial, ou por vezes, até mais do que isso, como um eletrodoméstico ou eletrônico, muitas vezes não possuem o empoderamento necessário (conquistado por meio da educação) para sequer entender a complexidade das relações de poder, e tendem a se conformar, e de certa maneira naturalizam a condição social à qual estão inseridas.

Destarte, assunto que será analisado no próximo capítulo relacionado com o percentual de encarceramento, a falta de instrução escolar é fonte de rotulação, e por conta disso, o indivíduo que não a possui na medida e na qualidade necessária, estará à mercê de discriminações, abusos e violações de toda ordem.

Desse modo, como premissa de que o analfabetismo atinge diretamente os que estão abaixo da linha da pobreza, ainda que haja programas do governo direcionados as duas áreas, verifica-se, sem entrar no mérito da eficiência dos programas educacionais ou a relação das instituições públicas e privadas, seletividade dos que ingressam nos cursos superiores etc., é o analfabetismo uma espécie de cartão de visitas negativo, que pode, assim como a pobreza em si mesma considerada, abrir as portas da prisão.

Gráfico 3 – Taxa de analfabetismo do Brasil e suas grandes regiões



Fonte: Microdados da PNAD (IBGE, 2013).

Obs.: A taxa de analfabetismo de 1994, 2000 e 2010 não aparece no gráfico, pois foi calculada pelo censo demográfico.

Fonte: Caderno de Políticas Sociais, IPEA, 2015.

## 2. O SISTEMA PENAL: ANVERSO E VERSO

Lançando-se mão da numismática<sup>13</sup>, e vislumbrando-se a imagem de uma moeda de metal cunhada, de um lado tem-se a efígie, que representa a face do soberano, do símbolo principal, é a representação do próprio Estado por assim dizer, e de outro, o valor facial nela expresso, isto é, a moeda possui dois lados, anverso e verso.

Nesses passos, agora como metáfora, tem-se que o sistema penal é como uma moeda, igualmente possui dois lados, um deles principal, legitimador; o outro um número, um dado, um valor que é cunhado de acordo com as conveniências da efígie estatal.

O sistema penal, portanto, possui facetas, e pode ser visualizado por mais de um ângulo, um deles é a visão que o próprio Estado tem de um de seus mecanismos de controle social, e embora esta face seja sempre a mesma, ela pode ter a figura mudada, ou seja, o sistema penal a ser adotado.

Implica considerar, em princípio, valendo-se de um tipo ideal de organização estatal, que o modelo de sistema penal será empregado de acordo com as bases de sociedade e de Estado presentes em um dado território.

Nesse tanto, Zaffaroni, que em sua obra *Em Busca das Penas Perdidas* (1991), situa essa questão nos lindes da América Latina, do qual, obviamente, o Brasil está inserido, sob a perspectiva do sistema penal como agente de controle social assim o define:

Chamamos 'Sistema Penal' ao 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.

De outro lado, essa consideração se afigurará por demais simplista se não for compreendido que muitas vezes um país se apropria de teorias e discursos e

---

<sup>13</sup> Ciência que trata das moedas e das medalhas, identificando-as, analisando-lhes a composição e, enfim, distribuindo-as cronológica, geográfica, histórica e estilisticamente (Enciclopédia Britânica).

positiva tudo em um texto legal denominado Constituição, que é o marco de validade de todas as outras normais estatais.

Noutro prisma, ocorre de essa Constituição, que é a lei máxima e paradigmática, ser apenas um documento formal, um feixe de papel, ou nas palavras de Lassale (1999), “apenas uma folha de papel”, pois o que impera mesmo são os fatores reais de poder.

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar. (LASSALLE, 2001, p.40).

Essa visão sociológica de Constituição é útil apenas para se questionar um discurso positivado e legitimador de práticas contraditórias, e por isso, não se pretende analisar embates do campo do Direito para se extrair a força normativa da Constituição, tal como assevera Konrad Resse (1991), o qual inclusive não desconsidera a realidade fática.

Nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, e que se conforme a Constituição a esses limites. Se os pressupostos da força normativa encontrarem correspondência na Constituição, se as forças em condições de violá-la ou de alterá-la mostrarem-se dispostas a render-lhe homenagem, se, também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. Não é, portanto, em tempos tranquilos e felizes que a Constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força. Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, nos tempos de necessidade.” (HESSE, 1991, p. 24) .

Nas trilhas de Weber (1982) o Estado constitui-se em uma estrutura de dominação do homem sobre outro homem, e seu ponto de distinção com outros aparatos de dominação é a possibilidade de exercício do monopólio do uso legítimo da violência física.

No passado, as instituições mais variadas – a partir do clã – conheceram o uso da força física como perfeitamente normal. Hoje, porém, temos a dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um determinado território. Note-se que ‘território’ é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência (WEBER, 1982, p. 98, grifo do autor).

Em que pese o grande prestígio que essa formulação weberiana conquistou, é certo que no contexto atual a incapacidade de o Estado em lidar com a violência, muitas vezes o coloca na situação de delegar essa função a particulares. E em países como o Brasil, com forte traço patrimonialista, em que se misturam a esfera do público com a do privado essa construção teórica tende a quedar mais relativizada.

Esse processo de privatização e desconcentração do monopólio da violência é sinônimo da vigência de uma violência difusa, que ameaça princípios mais universalistas, igualitários e democráticos de proteção e controle social. Quem apela para a autoproteção, pagando segurança privada, está defendendo interesses particulares, que não necessariamente se identificam aos interesses do conjunto dos cidadãos que pagam, com impostos, pela proteção da coletividade (PORTO, 2001, p. 47).

Por conta de um fenômeno mundial que tira do Estado o papel de protagonismo em resolver as questões de segurança pública, criminalidade e violência, empregando seu aparato institucional para solução de conflito, e por corolário manter sua dominação, é que se coloca em xeque essa visão tradicional (WIEVIORKA, 1997).

É cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizada e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas (WIEVIORKA, p. 19, 1997).

Marx, por sua vez, enxergava o Estado com uma função eminentemente coativa, de força, criado com finalidade de manutenção do poder, e nesse diapasão,

o Direito Penal, o sistema punitivo, a Polícia etc., seriam a expressão personificada dessa coercitividade (LESSA, 2008).

O Estado, contudo, não precisa recorrer invariavelmente ao emprego da força física para alcançar a dominação, sendo que essa prerrogativa é utilizada de maneira variável de um Estado para o outro, dependendo assim de suas características imanentes, bem como de seu próprio regime político.

Por esse prisma, Gramsci, embora filiado às teorias marxianas, difere do entendimento no tocante a essa noção de Estado. Gramsci estatuiu uma concepção de Estado ampliado.

No Estado ampliado não haveria apenas a face coercitiva do Estado, fundado na burocracia e nos aparatos de repressão, mas também outra face, representada pela sociedade civil, ou os grupos que formavam a hegemonia, ou a direção do poder, e essas duas partes formariam o que Gramsci cunhou de Estado ampliado (PEREIRA, 2009).

Obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. A hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social (ACANDA, 2006, p. 178).

Tanto no Estado restrito de Marx, ou no ampliado de Gramsci, observa-se que as forças de dissuasão, inserto aí o sistema penal, estariam sob o comando dos detentores de poder, empregadas para se manter nele, e aqui, repisando a questão do discurso, tanto faz se falar em ditadura ou democracia, já que, no capitalismo, segundo os pensadores críticos de aludido modo de produção, depende das conveniências de momento.

Um dos mecanismos mais poderosos de legitimidade de que se vale o Estado é a própria lei, que abarca e direciona o sistema de controle social repressivo por meio do consentimento popular, o qual é manipulado.

A lei – regra, por meio de sua discursividade e textura, oculta as realidades político-econômicas, comporta lacunas e vazios estruturais, transpõe essas realidades para a cena política por meio de um mecanismo próprio de ocultação-inversão. Traduz assim a representação imaginária da sociedade e do poder da classe

dominante. A lei é, sob esse aspecto, e paralelamente a seu lugar no dispositivo repressivo, um dos fatores importantes da organização do consentimento das classes dominadas, embora a legitimidade(o consentimento) não se identifique nem se limite à legalidade (POULANTZAS, 1978, p. 92)

Quanto a uma delimitação inicial, oportuno enunciar o conceito de Zaffaroni quando aduz que sistema penal é um mecanismo de controle social punitivo institucionalizado e que atua desde a ocorrência (ou suspeita de ocorrência) de uma infração até a execução da pena (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011).

Simplificadamente, o sistema penal seria constituído pela instituição policial, instituição judiciária e instituição penitenciária, e esse grupo de instituições seria o responsável pela materialização do direito penal (BATISTA, 2007).

Para alguns, igualmente faria parte do sistema penal o parlamento e a opinião pública. Os legisladores na construção do sistema e o público com a faculdade de colocá-lo em prática por meio de colaboração denominada delação (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011).

Assim, sob uma perspectiva mais ampla, sistema penal no tocante a sua instância informal, teria como protagonistas a família, a escola, a opinião pública etc., já a instância formal segue com a divisão policial, judicial e executiva (MOLINA, 2002).

Sistema penal é conjunto de instituições estratégicas e sanções sociais que pretendem promover e garantir referido submetimento do indivíduo aos modelos e normas comunitários, que se classifica em controle social informal (o qual tem como agente a família, a escola, a profissão, a opinião pública, a religião entre outras) e formal, cujos agentes são a polícia, a justiça, a administração penitenciária, o Ministério Público entre outros (GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, 2002, p. 133-134).

Embora duas sejam as instâncias, a formal só deverá entrar em cena quando a informal sufragar, não for efetiva no seu mister de controle social, pois formal significará todo o complexo jurídico-legal estatal, o seu aparato voltado à punição, à sanção, e por corolário, à criação de estigmas e rótulos.

Se o indivíduo, em face do processo de socialização, não tem uma postura em conformidade com as pautas de condutas transmitidas e aprendidas na sociedade, entrarão em ação as instâncias formais que atuarão de maneira coercitiva, impondo sanções qualitativamente distintas de reprovações existentes na esfera informal (SHECAIRA, 2004, p.56).

Observa-se que o sistema penal é sobremaneira seletivo, cujas distinções, não raramente, são orientadas segundo um padrão preestabelecido que abarca uma conduta não só pela sua existência ontológica, é dizer, em face da violação de um bem jurídico protegido pela norma, mas pela a origem social de quem a transgride.

Ações conflitivas de gravidade e significado social muito diversos se resolvem por via punitiva institucionalizada, mas nem todos os que as realizam sofrem essa solução, e sim unicamente uma minoria ínfima deles, depois de um processo de seleção que quase sempre seleciona os mais pobres; outras ações conflitivas se resolvem por outras vias institucionalizadas e outras carecem de solução institucional; a solução punitiva (eliminatória ou retributiva) é somente uma alternativa que exclui a possibilidade das outras formas de resolver os conflitos (reparatória, terapêutica e conciliatória). Como se não bastasse isso, as ações que abrem a possibilidade de solução penal de maior gravidade são cometidas pelos próprios Estados que institucionalizam tais soluções. (ZAFFARONI e PIERANGELI, 2002, p.60).

Desse modo, o que se verifica é uma contradição entre o discurso de igualdade positivado na norma, o complexo de instituições estatais que em teoria estaria voltado para enredar qualquer um que se colocasse em uma condição desarmoniosa, e a realidade, que se traduz em tramas de um tecido que realiza um filtro de conveniências e manutenção de uma agenda de dominação econômica e social.

## 2.1 O SISTEMA PENAL E SUAS ESFERAS (DES) LEGITIMADORAS

Das várias definições encontráveis acerca do vocábulo “sistema” privilegiou-se o que dá a noção de uma divisão de tarefas de partes que unidas formam um todo integrado. Assim, sistema<sup>14</sup> origina-se do grego *Synístanai*, que é constituída por *Syn*, que significa “junto” e *Histanai*, que significa “fazer ficar em pé”.

Deste modo, tem-se a ideia de fazer “funcionar junto”, ou seja, é exatamente a conotação de sistema penal que é a reunião de várias partes diferentes, ou mais propriamente as suas esferas, quer formais, ou informais.

É com o advento do sistema capitalista que o Estado assumiu como principal ator o papel de controle social, pois no Estado feudal e escravocrata esteve relegado ao segundo plano, já que tal tarefa era desempenhada pelos donos das grandes propriedades privadas.

Com o predomínio do neoliberalismo, devido à nova configuração ou reconfiguração do capital, as desigualdades sociais se acentuaram em todos os países, e notadamente naqueles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento a violência pode ser explicada em grande parte com a questão do trabalho e suas complexidades.

Entretanto, não é inútil evocar os vínculos entre a mundialização, e o neoliberalismo que a fundamenta ideologicamente, e a violência. Com efeito, esta última se alimenta, no mínimo indiretamente, das desigualdades e da exclusão que se reforçam com o mercado generalizado, a livre iniciativa, o rigor orçamentário e o livre comércio, e é sensível às evoluções que tornam a troca mais importante do que a produção e que ameaçam o trabalho, tanto do ponto de vista de seu significado central, enquanto sentido da experiência humana, como enquanto fator estreitamente associado ao crescimento (WIEVIORKA, p. 13, 1997).

É nesse cenário que fica em evidência o chamado “controle social”, expressão originada na sociologia, e que explicita a ideia de submissão a um conjunto de regras impostas pelo Estado para que se mantenha a ordem social. Mannheim (1971, p. 178), de modo objetivo define o controle social como o

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-sistema>. Acesso em 24/07/15.

“conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”.

A partir, portanto, da mudança do modo de produção de natureza capitalista o Estado foi impingido a dispor de mecanismos de dominação política para o controle social visando mitigar as contradições e distorções do sistema, entre eles a Polícia.

A modificação da relação de forças no seio do Estado diz respeito ao conjunto de seus aparelhos e seus dispositivos: não diz respeito apenas ao parlamento ou, como exaustivamente se repete hoje em dia, aos aparelhos ideológicos do Estado, considerados detentores doravante do papel determinante no Estado ‘atual’. Esse processo se amplia igualmente, e em primeiro lugar, aos aparelhos repressivos de Estado, aqueles que detêm o monopólio da violência física legítima: o exército e particularmente a polícia. Embora não seja obrigatório esquecer o papel próprio desses aparelhos (o que acontece freqüentemente em certas versões das vias democráticas para o socialismo, baseadas em geral numa meia interpretação de algumas teses de Gramsci), não se deveria acreditar que a estratégia de uma modificação da relação de forças interna ao Estado só seria válida exclusivamente para os aparelhos ideológicos, e que os aparelhos repressivos (que estariam, realmente, vedados às lutas populares) só poderiam ser tomados frontalmente do exterior: em suma não se trata de acumular duas estratégias mantendo para os aparelhos repressivos aquela do duplo poder (POULANTZAS, 1977, p.287).

Muitas vezes a Polícia é entendida como exclusivo aparelho que encerra função única de controle social, seguindo a concepção funcionalista de Durkheim no contexto da solidariedade orgânica no qual as funções de um todo são compartimentadas e especializadas (DURKHEIM, 1983).

Contudo, indigitado entendimento descontextualizado pode-se afigurar em equívoco e contribuir para a tendência corrente que aborda apenas os efeitos e não as causas, de que o único ator responsável pelas vicissitudes de um controle social ineficiente é a Polícia.

A ideia de controle social está intrinsecamente jungida ao entendimento de consciência coletiva, em que é dada prevalência impostergável do conjunto social, sendo que o comportamento individual trará consequências para o todo quanto afetar a consciência coletiva, é o caso do crime, para ele um fato social, que só teria existência quando repudiado pela coletividade. Durkheim (1983) “Podemos, pois, resumindo a análise que precede, dizer que um ato é criminoso quando ofende os estado fortes e definidos da consciência coletiva”.

É dentro dessa consciência coletiva que a Polícia pode ou não gozar de maior ou menor prestígio junto à sociedade, e desta forma atuar sem que para isso seja necessário extrapolar a prerrogativa do uso legítimo da força.

Isso porque a Polícia exerce de forma concatenada o controle social e a possibilidade do exercício legítimo da violência, destacando-se quanto à primeira característica, que outros agentes estatais também exercem controle social.

Ademais, a Polícia, dentro de um Estado democrático, não pode ter o papel central no controle social, havendo outras missões como a imposição do cumprimento da legislação descrita no ordenamento jurídico, e o Estado não deve almejar que as leis sejam cumpridas apenas por temor a uma sanção.

Desta forma, quanto mais centralizada a função de controle social da Polícia, maior a probabilidade do uso da força, pois essa é a característica mais marcante das instituições policiais, e por isso mesmo, a mais bem explorada pelo Estado que não possui alternativas idôneas de controle social.

O que se terá, portanto, é um Estado que não consegue que suas leis sejam obedecidas pelo corpo social e, invariavelmente, socorre-se de sua faculdade de empregar a violência para ocultar sua ineficiência.

Com isso há uma grande tensão entre a legislação vigente e a necessidade da manutenção da ordem no Estado que destina papel centralizador de controle social à Polícia, uma vez que, conforme destacado, o uso da violência legítima é sua característica mais visível, e a possibilidade dos lindes estreitos da violência, que também são determinados por lei, serem extrapolados como regra, são iminentes (COSTA, ARTHUR, 2004).

No entanto, não há necessariamente um conflito entre a legislação fundada no Estado democrático que privilegia os direitos fundamentais, que são o anteparo da dignidade da pessoa humana, ou seja, a legislação que limita a atuação da Polícia e o emprego legítimo da violência não a tolhe.

Sua eficiência é alcançada não por sua imposição, coerção e temor que a sociedade possa sentir, mas ao contrário, pela legitimidade que a própria sociedade lhe destaca, a confiança, a segurança de ter uma Polícia profissional mais pronta a prevenir do que reprimir.

Nesse diapasão, vislumbra-se que a violência, mesmo legítima, é uma das formas de dominação a serviço do Estado, e quanto maior o seu emprego colimando

o cumprimento das leis e preservação das relações intersubjetivas, mais incisiva e violenta será a atuação de seu aparato repressivo.

Entender a violência como contraponto exclusivo do controle social é revisitar o pensamento naturalista de Thomas Hobbes, o qual entendia que a violência fazia parte do estado de natureza do homem, na luta de todos contra todos ante a ausência de um poder político, e para evitar a *bellum omnium contra omnes* (“guerra de todos contra todos”), era necessário compor um Estado fortemente centralizador e coercitivo (HOBBS, 1997).

A impotência e a fraqueza perante a morte, que advém da guerra de todos contra todos no estado de natureza, leva os homens a transformá-las em potência e força materializadas em um poder soberano, acima dos indivíduos, criado artificialmente por estes, perante o qual nenhum homem pode hesitar de dar seu consentimento para que este poder realize a necessidade de todos e de cada um: a segurança e a paz (BUSSINGER, 1997, p.14).

Essa busca pela segurança pública é uma constante dentro do Estado neoliberal, tendo em vista que ao se instituir uma intervenção mínima, a presença estatal é justamente no setor de segurança pública, e por corolário segue uma tendência de um estado policial.

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um "mais Estado" policial e penitenciário o "menos Estado" econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo. Ela reafirma a onipotência do Leviatã no domínio restrito da manutenção da ordem pública - simbolizada pela luta contra a delinquência de rua - no momento em que este se afirma e verifica-se incapaz de conter a decomposição do trabalho assalariado e de refrear a hiper mobilidade do capital, as quais, capturando-a como tenazes, desestabilizam a sociedade inteira (WACQUANT, p. 4, 2004, grifo do autor).

A contradição dessa lógica é que se reforça o controle sobre a população com programas e projetos que se destinam apenas a atacar os efeitos da criminalidade, e não as suas causas, e pior, reforça privilégios e estigmas ao se buscar atingir uma parcela da população.

Um dos mitos fundadores da sociedade moderna: nomeadamente, o mito de que a soberania do estado é capaz de prover segurança, lei

e ordem, e controle do crime nas fronteiras de um território. Esse desafio para a mitologia da lei e da ordem é antes de tudo mais efetivo e mais incontestável porque ocorre no momento em que a difundida noção de 'soberania do estado' já está sob ataque em não poucos fronts (GARLAND, 1996, p. 448).

Em um mundo cada vez mais polarizado, em que se não abre mão de pontos de vistas, nem mesmo de parcela de convicções em prol do aperfeiçoamento de setores que interessam de perto a toda sociedade, observam-se duas nítidas propostas para o combate da criminalidade.

Com efeito, ambas as visões se alternam na prevalência do direcionamento das ideias a serem seguidas pelo Estado, cujo paradigma para a escolha deste ou daquele entendimento ficam adstritos às questões de ordem socioeconômicas.

[...] por um lado, alinham-se representações populares que reputam ao crescimento da violência e dos crimes origens religiosas ou morais. Supõem soluções que contemplam desde a redenção messiânica diante da palavra de Deus quanto esterilização de mulheres faveladas; fuzilamento de bandidos, se possível sob transmissão direta pela Tv; extinção da Justiça e de seus morosos mecanismos de julgamento que deveriam ser substituídos por instrumentos rápidos, imediatos e de preferência que resultem na execução do réu. Por outro, alinham-se representações que atribuem uma causalidade sócio-econômica ao crescimento dos crimes e da violência em geral (ADORNO, 2002, p.292).

Assim, de um lado existem aqueles que pensam a segurança pública a se resumir na compra de equipamentos para as Polícias, aumento de efetivo, mais “presença hostil”, mais controle; que o combate à violência gerada em grande medida pela desigualdade social é conseguido por meio do endurecimento das leis penais.

Essa visão, no entanto, reverbera discursos demagógicos e popularescos, cuja principal intenção é auferir dividendos políticos, econômicos ou de manutenção de poder, entrando nessa conta políticos, monopólios da mídia e religiosos profissionais.

Direita e esquerda movimentam-se entre esses estreitos limites. A direita, procurando fazer eco às representações religiosas e morais, propõe endurecimento na aplicação de lei e ordem, proposta que assimila, como sempre, velhas fórmulas, já desgastadas, que incluem, entre outras medidas, contratação de novos policiais e

modernização de equipamentos, mediante compra de armas estrangeiras, por exemplo (ADORNO, 2002, p.292).

A adoção dessa política como instrumento ou mesmo agenda de governo vem sendo experimentada reiteradamente sem que se conseguisse lograr diminuição em qualquer dado estatístico de violência, e pior, é uma forma perversa de criar um cordão de isolamento entre classes, excluindo e marginalizando um estrato social para que o outro possa gozar mais livremente de sua condição social.

Na prática, ao longo das décadas em que vêm exercendo sua hegemonia, têm se limitado a cercar os bairros populares com uma espécie de cordão sanitário repressivo, lançando a polícia como cães sobre os pobres e protegendo as áreas nobres da cidade (SOARES, 2000, p. 45).

De outro lado estão aqueles que conseguem enxergar fatores que demarcam e deflagram a violência, a qual, certamente, não pode ser vencida ou combatida com discursos ou com pura repressão, uma vez que subsistem causas determinantes que não podem ser ignoradas.

Nesse tanto, qualquer providência divorciada das grandes questões como as econômicas e sociais são de todo inócuas, consistindo em dispêndio de investimentos, já que a estrutura não é modificada, mas tão só se aparam ínfimas arestas decorrentes de sua deformação.

Em contrapartida, a esquerda entende que o crescimento do crime e da violência é efeito de grandes problemas econômicos e sociais que, não resolvidos, contribuem para que as políticas de segurança somente possam repetir as velhas fórmulas. Enquanto não houver substantivas mudanças estruturais que afetem radicalmente os tradicionais estrangulamentos no que concerne à distribuição das riquezas e à concentração das desigualdades sociais não há muito o que fazer, exceto denunciar os abusos escandalosos (ADORNO, 2002. p.293).

Diante desse confronto de ideias incidem críticas a ambos os pensamentos, sendo que de um lado estariam os bitolados repressores com suas teses e práticas estéreis, e de outro, em que pese mais criteriosos, estariam os que, mesmo descortinando as reais causas do problema da violência e criminalidade, ficariam a meio caminho, e teriam apenas o mérito de criticar o ponto certo.

Nos ordenamentos dos modernos Estados de direito, caracterizados pela diferenciação em vários níveis de normas, estas duas tendências opostas convivem entre si, caracterizando a primeira [tendência ao direito penal mínimo] os níveis normativos superiores e, a outra [tendência ao direito penal máximo], os níveis normativos inferiores, e dando lugar com sua separação a uma ineficiência tendencial dos primeiros e uma ilegitimidade tendencial dos segundos (FERRAJOLI, 2006, p. 102).

É assim que exsurgiria uma terceira via, buscando conciliar ideias de esquerda e de direita, aproximando os diálogos na tentativa de trazer um projeto viável ao fenômeno da violência e da criminalidade.

[...] Ele acredita ser possível construir uma "terceira via entre a truculência seletiva da direita e o denunciamento abúlico da esquerda" (p.48). Para tanto, é preciso alcançar, entre outros objetivos, um modelo de polícia que alie eficiência com o respeito às leis que protegem os direitos do cidadão, em particular o direito à segurança (ADORNO, 2002. p.295).

Ocorre que as esferas do sistema penal, destacadamente o brasileiro, agem encadeadas e cada uma delas oferece sua parcela de contribuição para a seletividade, exclusão e recrudescimento contínuo da criminalização e punição da pobreza, notadamente presa a questões históricas e raciais.

Um terceiro fator complica gravemente o problema: o recorte da hierarquia de classes e da estratificação etnoracial e a *discriminação baseada na cor*, endêmica nas burocracias policial e judiciária. Sabe-se, por exemplo, que em São Paulo, como nas outras grandes cidades, os indiciados de cor "se beneficiam" de uma vigilância particular por parte da polícia, têm mais dificuldade de acesso a ajuda jurídica e, por um crime igual, são punidos com penas mais pesadas que seus comparsas brancos. E, uma vez atrás das grades, são ainda submetidos às condições de detenção mais duras e sofrem as violências mais graves. Penalizar a miséria significa aqui "tornar invisível" o problema negro e assentar a dominação racial dando-lhe um aval de Estado (WACQUANT, 2004, p.6, grifo do autor).

As consequências de crimes violentos, muito bem explorados pela mídia faz surgir o que se denomina de populismo criminológico ou direito penal de emergência, que consiste em se apropriar da dor das vítimas para que se force o Poder Legislativo a criar leis penais mais rígidas, por exemplo, a lei de crimes

hediondos. Benoni Belli (2002, p.232) dá o tom ao afirmar que “a sensação de insegurança se integrou na psique coletiva a ponto de a violência ser encarada como um espectro que, em tempos de globalização, parece assombrar o mundo inteiro” (2002, p. 232).

Em convergência de entendimento:

A criminologia midiática cria a realidade de um mundo de pessoas decentes frente a uma massa de criminosos, identificada através de estereótipos que configuram um Eles separado do resto da sociedade, por ser um conjunto de diferentes e maus. O eles da criminologia midiática incomodam, impedem de dormir com as portas e janelas abertas, perturbam as férias, ameaçam as crianças, sujam por todos os lados e por isso devem ser separados da sociedade, para deixar-nos viver tranquilos, sem medos, para resolver todos os nossos problemas. Para tanto, é necessário que a polícia nos proteja de suas ciladas perversas, sem qualquer obstáculo nem limite, porque nós somos limpos, puros e imaculados (ZAFFARONI, 2012, p.307).

Outro complicador é a disputa pela primazia da investigação entre a Polícia Civil e o Ministério Público, pois este, por vezes, esquece seu papel constitucional de fiscal da lei e promotor de direitos, e se arvora em realizar investigação autonomamente.

O resultado é o solapamento do sistema processual penal, comprometimento de um dos pilares do constitucionalismo que é a separação dos poderes e fragilização de uma defesa pública que já se apresenta quase inexistente, ante o desequilíbrio na paridade das armas entre órgão acusador e a defesa.

A fase judicial que é a que poderia corrigir injustiças, é justamente a que tende a legitimá-la, seja por conta de uma investigação policial malfeita, ação do Ministério Público como puro órgão acusador, inexistência de defesa, ou porque houve provas forjadas, como criação de autos de resistência, afora a questão dos encarceramentos sem processo findo.

[...] toda prisão sem julgamento ofende o sentimento comum de justiça, sendo entendido como um ato de força e arbítrio. Não há de fato qualquer provimento judicial e mesmo qualquer ato dos poderes públicos que desperte tanto medo e insegurança e solape confiança no direito quanto o encarceramento de um cidadão, às vezes por anos, sem processo. (FERRAJOLI, 2006, p. 511-512).

É um dado, no mesmo passo, a atuação de juízes extremamente legalistas, que seguem um positivismo cego e não se atentam para princípios que corrigem o formalismo legal, como por exemplo, o princípio penal da insignificância expressa não na tipicidade formal, mas na tipicidade material, isto é, a lesão ou perigo concreto de lesão ao bem jurídico.

Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico (MELLO, 2004, p.841).

Chega-se ao momento mais sensível do sistema penal que é a fase da execução, inserido aí o sistema prisional, que devido às péssimas condições dos presídios, com constantes violações dos direitos humanos, retrata com fidelidade a desigualdade social brasileira.

Uma última razão, de simples bom senso, milita contra um recurso acrescido ao sistema carcerário para conter a escalada da miséria e dos distúrbios urbanos no Brasil. É o estado apavorante das prisões do país, que se parecem mais com *campos de concentração para pobres*, ou com empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica-dissuasão, neutralização ou reinserção. O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna do Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público: entupimento estarrecedor dos estabelecimentos, o que se traduz por condições de vida e de higiene abomináveis, caracterizadas pela falta de espaço, ar, luz e alimentação (nos distritos policiais, os detentos, freqüentemente inocentes, são empilhados, meses e até anos a fio em completa ilegalidade (WACQUANT, 2004, p.7, grifo do autor).

Estima-se que no Brasil existam cerca de 600 mil presos distribuídos em instituições prisionais em que subsiste todo o tipo de violação de direitos, a começar pelo fato de que presos provisórios, ou seja, os que ainda não tiveram contra si uma condenação em definitivo cumprem pena antes mesmo de serem julgados.

Segundo dados da *Prisonstudies.org*, até dezembro de 2013 a população carcerária brasileira era de 557, 286 mil entre presos condenados e definitivos; já a estatística do Anuário Brasileiro de Segurança de 2014 afirma que são 574.207 encarcerados.

Com relação aos presos provisórios, colaciono os dados a seguir:

O número de presos provisórios, aguardando julgamento, atingiu 215.639 pessoas, ou, 40,1% do total de presos no sistema penitenciário, que não inclui os presos sob custódia das polícias (8º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, p.6).

E por oportuno, mais estes:

O Brasil contava com mais de 581 mil pessoas privadas de liberdade, 41% delas em prisão provisória. É a quarta maior população carcerária do mundo, atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. O déficit de vagas supera 230 mil. (INFOPEN DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

Importante destacar, de outro lado, que a Constituição Federal prevê a existência da Defensoria Pública, devidamente estruturada e com importantes garantias para o desenvolvimento do seu mister, mas que tal realidade é distante, e assim milhares de presos são condenados por defesas de fachada, muitos nem deveriam estar presos se um advogado os representassem, outros tantos já cumpriram sua pena etc.

Antes de tudo, impende esclarecer que à Defensoria Pública, consoante a Constituição Federal de 1988, cabe a assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas (artigo 5º, LXXIV, c/c art. 134). Foi a primeira vez que uma Constituição brasileira mencionou assistência jurídica em vez de assistência judiciária – esta, prevista desde a Constituição de 1934 até à de 1988 (com uma breve interrupção no bojo da Constituição de 1937) [...] Diante de um quadro de desigualdade social estarrecedor, a idéia de Estado Democrático e Social de Direito não prescinde de um forte aparato estatal. Nesse sentido, ganha relevância o papel republicano da Defensoria Pública, posto que a ela cabe garantir o efetivo acesso à Justiça para a populosa população (o pleonasma é proposital) que não possui condições para fazer valer os seus direitos. Insista-se que em países como o Brasil a atuação da Defensoria Pública deve ser a mais ativa possível, tendo em vista o espantoso número de pessoas que nem sequer sabem que possuem direitos. Ou seja, a assistência

deve ser jurídica, e não meramente judiciária, além de ser integral e gratuita, expressão que possibilita várias interpretações e que se ampliará proporcionalmente ao fortalecimento desse órgão constitucional (REIS, 2009, p. 10, 20-21).

Detalhe importante, é que embora no meio jurídico acadêmico se propague que as penas têm finalidade de ressocialização, recuperação e reeducação, na prática, denota-se que esse ideal foi abandonado, pois as instituições que abrigam presos parecem ser destinadas apenas para expiar o mal causado, isto é, a finalidade única de castigo.

[...] atualmente predomina uma atitude pessimista, que já não tem muitas esperanças sobre os resultados que se possa conseguir com a prisão tradicional. A crítica tem sido tão persistente que se pode afirmar, sem exagero, que a prisão está em crise. Essa crise abrange também o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte das críticas e questionamentos que se fazem à prisão refere-se à impossibilidade – absoluta ou relativa – de obter algum efeito positivo sobre o apenado (BITENCOURT, 2004, p. 471).

Na prática, tal como se apresenta a pena de prisão, ao invés de cumprir sua função ontológica no Estado moderno, qual seja, evitar o cometimento de novas infrações penais reinserindo o criminoso à sociedade, atua, em verdade como fomentadora de mais crimes, exercendo assim forte fator criminógeno.

[...] o verdadeiro e real poder do sistema penal não é o repressivo (poder negativo), e sim o configurador *disciplinário* (positivo), arbitrário e seletivo, vez que, renunciando à legalidade penal, confia-se às agências do sistema penal um controle social militarizado e verticalizado de uso cotidiano e exercido sobre a maioria da população, que vai muito além do alcance meramente repressivo, por ser substancialmente configurador da vida social. Afirma-se o mesmo quanto à prevenção especial – sobre os infratores, no sentido de reintegrá-los ao meio social ou ressocializá-los –, porquanto, a pena de prisão, espinha dorsal dos sistemas penais contemporâneos, confinando o infrator num ambiente antinatural (artificial), que é a prisão, ao revés de ressocializar, dessocializa, ao invés de educar, deseduca, ao invés de humanizar, perverte, estigmatiza etc. É, em si, um fator criminógeno. (QUEIROZ, 2002, p. 41-42, grifo do autor).

No Estado de Mato Grosso, o corregedor-geral da justiça, desembargador Sebastião de Moraes Filho, ao instar o então governador estadual a cumprir a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84) ante as péssimas condições dos presídios mato-grossenses, proferiu o seguinte:

Este quadro doloroso, que encontramos ao tomar conhecimento da situação dos presídios, retrata um dia-a-dia repleto de contrariedades em relação ao sistema. É necessário que tais situações se modifiquem. Como se deixou tal fato acontecer com essas pessoas? Tantas necessidades não supridas, tantos horrores vivenciados, tanto descaso por seus corpos e almas! Aqueles que erram são condenados a uma experiência que degrada e destrói: é impossível passar pelo sistema penitenciário livre de seqüelas, situação que muito comove a consciência e que queremos dividir com Vossa Excelência já que, como estão sendo tratados os reeducandos do Estado, mínima parte sairá apta a novo convívio social. Por outro lado, não se pode deixar de levar em conta que, em face da omissão, o Estado responde civilmente. Neste sentido, a Constituição Federal prevê indenização ao condenado que ficar preso além do tempo fixado na sentença (Ofício n.º 2/2013-GP da Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso, Cuiabá, 13/05/13).

E arrematou:

Desistir dessas pessoas foge aos preceitos mínimos da natureza humana. Desta forma, com todo respeito que devoto a Vossa Excelência, solicitamos, em nome dos preceitos constitucionais reportados anteriormente e, sobretudo, confiando no espírito humanitário, que em caráter de urgência, sane as questões acima delineadas, concluiu o corregedor-geral da Justiça do Estado de Mato Grosso, citando Francesco Carnelutti: **“Basta tratar o delinquente como um ser humano, e não como uma besta, para se descobrir nele a chama incerta do pavio fumegante que a pena, em vez de extinguir, deve reavivar”** (IDEM, grifo nosso).

## 2.2 DO ABOLICIONISMO AO DIREITO PENAL DO INIMIGO

Contra o vigente sistema penal, que por certo, demonstra-se combalido, seletivo e ineficiente aos fins a que se propõe, levantam-se correntes voltadas não só à crítica, mas à gestação de modelos alternativos ou mesmo execução de mecanismos tendentes a aperfeiçoá-lo, seja de uma maneira mais rígida, ou de outro lado, em tentativas mais humanizadas.

Precipuamente, tendo em mira ilustrar um dos aspectos de referenciada seletividade, trago a baila o seguinte:

O país possui 574.207 pessoas encarceradas – cerca de 23 mil a mais que em 2012. Deste total, 307.715 são negros, 61,7% a mais que brancos. A maioria das pessoas - 75% - se encontra privada de sua liberdade por tráfico de drogas e crime contra o patrimônio.” (8º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Por conta de dados estatísticos como esses, muitos estudiosos de índole mais humanista partem para o debate da deslegitimação do sistema penal, como por exemplo, propostas de um direito penal mínimo, ou mesmo de sua extinção, de acordo com o pensamento abolicionista.

A corrente de pensamento abolicionista radical capitaneada por Louk Hulsman, simplificadamente, entende que o Direito Penal, e por decorrência, a pena, só possuem efeitos negativos, e, portanto, deve-se eliminar todo e qualquer controle punitivo formal em favor dos modelos informais de solução de conflitos (FERRAJOLI, 1995).

A crítica abolicionista é construída desde o momento em que surge a lei penal, proibindo ou impondo determinado comportamento sob ameaça de sanção, questionando os critérios, bem como a necessidade do tipo penal incriminador, passando pela escolha das pessoas que, efetivamente, sofrerão os rigores da lei penal, pois que, como é do conhecimento de todos, a “clientela” do Direito Penal é constituída pelos pobres, miseráveis, desempregados, estigmatizados por questões sociais, relegados a segundo plano pelo Estado, que deles somente se lembra no momento crucial de exercitar a sua força como forma de contenção das massas, em benefício de uma outra classe, considerada superior, que necessita desse “muro divisório” para que tenha paz e tranquilidade, a fim de que possa produzir e fazer prosperar a nação. (GRECCO, 2006, p. 12, grifo do autor).

Portanto, o objetivo é fazer com que o sistema penal desapareça, mas, de outro lado, não se vislumbra a extinção das formas coercitivas de solução de conflitos, como por exemplo, a composição civil, a mediação, a arbitragem etc.

Nos passos de Hassemer e Muños Conde, o abolicionismo punitivo funda-se nessa premissa:

Se o Direito penal é arbitrário, não castiga igualmente todas as infrações delitivas, independentemente do status de seus autores, e quase sempre recai sobre a parte mais débil e os estratos economicamente mais desfavorecidos, provavelmente o melhor que se pode fazer é acabar de vez por todas com este sistema de reação social frente à criminalidade, que tanto sofrimento acarreta sem produzir qualquer benefício (HASSEMER E MUÑOS CONDE, 2001).

Noutro giro, com um pensamento menos extremado, encontra-se o argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, que embora não professe, a princípio, a tese da extinção do sistema penal, na mesma senda abolicionista traz argumentos acerca de sua deslegitimação.

Nesse tanto, Zaffaroni, que em sua obra “Em busca das penas perdidas” (1991), situa essa questão nos lindes da América Latina, do qual, obviamente, o Brasil está inserido, sob a perspectiva do sistema penal como agente de controle social assim o define:

Chamamos ‘Sistema Penal’ ao 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.

De qualquer sorte, é importante pontuar, que não se busca legitimar a criminalidade que grassa no seio da sociedade brasileira contemporânea, que convive com uma diuturna insegurança, potencializada por uma mídia que serve a interesses de classe e está operacionalizada para coadjuvar na administração do medo.

Essa, cada vez mais ávida por lucros, encontrou na programação voltada à violência e criminalidade uma forma de catapultar seu faturamento incutindo temor na população já fragilizada e vulnerável.

Para isso, reverberados por oportunistas de toda ordem, recorre a expedientes que reforçam e estigmatizam um tipo específico de criminoso, inclusive

com falsas premissas e soluções mágicas como a redução da maioria penal e a instituição da pena de morte.

Ao contrário, o que se tem em mira é discutir que o sistema penal, em tese, é necessário dentro de um Estado estruturado, mas que o direito penal não é a solução para todos os males que assolam o país, e que, definitivamente, não se constitui em uma política pública.

Nesse norte:

A função do juiz não é combater o crime, reduzir taxas de criminalidade ou garantir maior segurança à sociedade, objetivos que devem ser perseguidos com políticas públicas e não com a toga. Em suma, o direito penal não é panaceia para a solução de todos os males (SIMANTOB, 2015).

Desse modo, o Direito Penal é um dos mecanismos de controle social que deve ser antecedido de consistentes políticas sociais, pois da forma como vem sendo executado, é foco invariável de injustiça e tem servido, hodiernamente, apenas para colocar o Brasil em uma condição de violador de direitos, inclusive denunciado por organismos internacionais de direitos humanos.

Corroboram essa assertiva o relatório da Anistia Internacional:

Os procedimentos adotados pela polícia brasileira são marcados pela discriminação, violação dos direitos humanos, corrupção e pelo estilo militar. As prometidas reformas na segurança pública foram prejudicadas por cortes drásticos no orçamento e por falta de vontade política (AMNESTY INTERNATIONAL REPORT, 2012).

O tema pobreza serve de agudo argumento para contestar o sistema penal vigente, e demonstrar, como se afirmou, que ele é falho, desproporcional, injusto, e desaguadouro de mais violência e criminalidade, uma vez que ele é manejado de forma equivocada pelo Estado.

De outro lado, muitos institutos como descriminalização, despenalização, penas alternativas, justiça restaurativa etc., engendradas como esforço à tentativa de mitigação ou alternativas ao sistema punitivo vem sendo desencadeadas, e com isso uma perspectiva para uma eventual substituição do modelo atual.

Entretanto, essas e outras salutares medidas estão a reboque de um sistema posto, e assim, eventual vislumbre acerca da superação do próprio direito penal perpassa pela dificuldade de se colocar em prática um sistema destituído de mecanismos do Estado moderno como as leis penais, que são catálogos de condutas e sanções, bem como as instâncias decorrentes como o aparato policial, Ministério Público, sistema judiciário e prisional, que se afiguram, em síntese, segundo a criminologia, na criminalização primária, secundária e terciária.

Esta direção de pesquisa parte da consideração de que não pode compreender a criminologia se não se estuda a ação do sistema penal, que a define e reage contra ela, começando pelas normas abstratas até a ação das instâncias oficiais (polícia, juízes, instituições penitenciárias que as aplicam), e que, por isso, o status social de delinquente pressupõe, necessariamente, o efeito da atividade das instâncias oficiais de controle social da delinquência, enquanto não adquire esse status aquele que, apesar de ter realizado o mesmo comportamento punível, não é alcançado, todavia, pela ação daquelas instâncias. Portanto, este não é considerado e tratado pela sociedade como 'delinquente' (BARATTA, 2002, p.86).

A princípio, a dificuldade pode ser intransponível em face de que todo o aparato estatal, inclusive, óbvio, o direito, vincula-se à legitimação do próprio Estado capitalista, e para trocar uma de suas engrenagens, seria necessário superar o próprio sistema, isto é, o modo de produção capitalista.

Nesse tanto, a criminologia radical ou nova criminologia, por ter fundamento marxista, rechaça qualquer tentativa de aperfeiçoamento do sistema penal vigente e se coloca contra qualquer teoria criminológica, sobretudo as teorias criminológicas liberais, e inclusive as teorias do *labeling approach* ou da reação social, que não obstante lhe tenha inspirado, é considerada por ela de médio alcance.

Assim, não é desarrazoado entender-se que a criminologia crítica é um gênero do qual são espécies a criminologia radical e a criminologia liberal, esta voltada para as contradições do próprio sistema penal em si mesmo, enquanto que aquela, que, como se afirmou, tem suas bases fincas no marxismo, e por corolário, busca na dialética da luta de classes, o seu substrato, é mais abrangente, pois traz fatores econômicos, sociais e políticos.

A Criminologia Radical se distingue de outras criminologias pela natureza do objeto de estudo, pelo método dialético de estudo desse objeto, pelas teorias gerais sobre sua existência e desenvolvimento, pela base social de seus compromissos ideológicos, por seus objetos políticos estratégicos e táticos e por seu programa alternativo de política criminal [...]. A Criminologia Radical tem por objeto geral as relações sociais de produção (estrutura de classes) e de reprodução político-jurídica (superestruturas de controle) da formação social, que produzem e reproduzem seu objeto específico de conhecimento científico: o crime e o controle social (SANTOS, 2006, p. 125).

Marx não desviou o olhar da questão punitiva estatal.

Algumas passagens demonstram a preocupação do Marx com o contexto das punições estatais. Um de seus escritos iniciais, ainda na juventude, já localizava a questão criminal quando da análise do delito de furto de lenha caída pelos camponeses em suas terras comunais. Texto publicado na Gazeta Renana. Há uma nítida crítica ao sistema prisional em A sagrada Família e no próprio Manifesto Comunista. Uma contestação do direito burguês, tangenciando seu ramo punitivo, também é encontrado em Crítica ao programa de Gotha e em A questão judaica. Por fim, em sua obra mestra O capital, pode-se ver Marx desenvolvendo uma interessante pesquisa sobre algumas criminalizações no período da chamada acumulação primitiva de capitais. Marx cita a criminalização da vadiagem nos idos do século XV, quando da necessidade de mão de obra nas cidades. A punição de escravidão imposta por Eduardo VI aos vadios que se recusavam a trabalhar, forçando o enquadramento no regime assalariado (LEMOS, 2013, p. 4).

Em direcionada crítica ao modo de produção capitalista, o qual impôs uma nova realidade econômica e social, e que desde então urgia de um sistema de controle social para os que figurariam às margens, Marx traça o surgimento do sistema punitivo pós-capitalismo.

Assim, a população rural, expropriada e expulsa de suas terras, compelida à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura (MARX, 2009, p.850).

Desde então, em que pesem as formas de punir não sejam mais corporais e aflitivas, sobretudo nos países de feição democrática em que as constituições as proíbem, os rótulos de marginalização permanecem, trata-se do etiquetamento social, cujos etiquetadores são as esferas formais e informais de controle social do Estado.

O labelling approach significa enfoque do etiquetamento, e tem como tese central a idéia de que a criminalidade é resultado de um processo de imputação, a criminalidade é uma etiqueta, a qual é aplicada pela polícia, pelo ministério público e pelo tribunal penal, pelas instâncias formais de controle social. O labeling approach remete especialmente a dois resultados da reflexão sobre a realização concreta do Direito: o papel do juiz como criador do Direito e o caráter invisível do 'lado interior do ato' (HASSEMER, 2005, p. 101-102).

Deste modo, há os extremos ou formulações questionáveis do movimento lei e ordem (*law and order*), que traz um direito penal máximo, inserto aí o funcionalismo-sistêmico de Günther Jakobs (direito penal do inimigo), programas de tolerância zero, corolário da teoria das janelas quebradas (*broken windows theory*), e o completo abolicionismo do direito penal.

Quanto ao movimento de lei e ordem, que toma o Direito Penal não como a *ultima ratio*, mas sim a *prima ratio*, ou seja, como solução primeira para todas as mazelas sociais em detrimento da ação prestacional do Estado, e que transforma esse ramo repressivo em uma espécie de panaceia, tem sua finalidade mais evidente assim sentenciada:

Refrear o medo das classes média e superiores –as que votam –por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus e metrô etc.). Usam para isso três meios: aumento em 10 vezes dos efetivos e dos equipamentos das brigadas, (...) desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre delitos menores tais como a embriaguez, a jogatina, a mendicância, os atentados aos costumes, simples ameaças e outros comportamentos anti-sociais associados aos sem-teto" segundo a terminologia de Kelling (WACQUANT, 2001, p. 26).

Fruto desse movimento surge a *Broken Windows Theory* (Teoria das Janelas Quebradas), a qual foi logo apropriada pela direita punitivista estadunidense, e posteriormente difundida e estudada em todo o mundo.

A Broken Windows Theory foi articulada no artigo supracitado de James Wilson e George Kelling, sendo baseada na premissa de que "desordem e crime estão, em geral, inextricavelmente ligadas, num tipo de desenvolvimento seqüencial" (Wilson e Kelling, 1982, p. 31). Segundo eles, pequenos delitos (como vadiagem, jogar lixo nas ruas,

beber em público, catar papel, e prostituição), se tolerados, podem levar a crimes maiores. A idéia não é complexa e faz adaptação do ditado popular "quem rouba um ovo, rouba um boi" (Wacquant, 2001, p. 25): se um criminoso pequeno não é punido, o criminoso maior se sentirá seguro para atuar na região da desordem. Quando uma janela está quebrada e ninguém conserta, é sinal de que ninguém liga para o local; logo, outras janelas serão quebradas (COUTINHO, 2003, p. 23-29).

Referenciada teoria restou executada em um dos programas mais emblemáticos e conhecidos em todo o mundo, o “tolerância zero”, implantado na cidade de Nova Iorque, cuja falaciosa propaganda deu a ideia de que o problema da criminalidade naquela cidade foi resolvido, mas que serviu apenas para perseguir a pobreza.

De Nova York, a doutrina da “tolerância zero”, instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda – a que se vê, a que causa incidentes e desordens no espaço público, alimentando, por conseguinte, uma difusa sensação de insegurança, ou simplesmente de incômodo tenaz e de inconveniência –, propagou-se através do globo a uma velocidade alucinante. E com ela a retórica militar da “guerra” ao crime e da “reconquista” do espaço público, que assimila os delinquentes (reais ou imaginários), sem-teto, mendigos e outros marginais a *invasores estrangeiros* – o que facilita o amálgama com a imigração, sempre rendoso eleitoralmente (WACQUANT, 2001, p.30, grifo do autor).

Enfim, a estratégia de tolerância zero, que é repercutida com entusiasmo por muitos governos estaduais brasileiros, e que se constitui em política de segurança pública em muitas agendas e fóruns que pretendem apresentar soluções para questões de violência e criminalidade pode ser assim expressa:

A política de Tolerância Zero, símbolo maior da Broken Windows, é marcada pelo excesso do soberano e desumanidade das penas; um funcionalismo bipolar, um tudo ou nada; culpado ou inocente; um sistema binário, muito a gosto de uma pós-modernidade reducionista e maniqueísta. De resto, a inconstitucionalidade do pregado pela Broken Windows Theory salta aos olhos. Ora, a CR diz que deve haver — e há — infrações de menor potencial ofensivo, demarcando, para não deixar dúvida, a legalidade. Afirmar o contrário, como quer a dita teoria, passando uma tábua rasa sobre todas as infrações, para considerar a mendicância igual ao homicídio — pior: a causa dele! —, afronta os mais mezinhos princípios estabelecidos por uma já sofrida Carta (COUTINHO, 2003, p.23-29).

Assim, há uma inversão do papel estatal, em que se verifica o esvaziamento de suas funções de garantidor de direitos sociais, e com essa estratégia política gera exclusões, e acaba por ele próprio fomentar a criminalidade, e para combatê-la, esse Estado mínimo lança mão de um forte direito repressor.

O falacioso discurso do movimento de Lei e Ordem, que prega a máxima intervenção do Direito Penal, somente nos faz fugir do alvo principal, que são, na verdade, as infrações penais de grande potencial ofensivo, que atingem os bens mais importantes e necessários ao convívio social, pois que nos fazem perder tempo, talvez propositadamente, com pequenos desvios, condutas de pouca ou nenhuma relevância, servindo, tão-somente, para afirmar o caráter simbólico de um Direito Penal que procura ocupar o papel de educador da sociedade, a fim de encobrir o grave e desastroso defeito do Estado, que não consegue cumprir suas funções sociais, permitindo que, cada dia mais, ocorra um abismo econômico entre as classes sociais, aumentando, assim, o nível de descontentamento e revolta na população mais carente, agravando, conseqüentemente, o número de infrações penais aparentes, que, a seu turno, causam desconforto à comunidade, que por sua vez, começa a clamar por mais justiça. O círculo vicioso não tem fim. (GRECO, 2006, p. 22).

Essa forma de pensar o Estado e a criminalidade é levada às últimas conseqüências com o direito penal do inimigo.

[...] O Direito penal do cidadão é o Direito de todos, o Direito penal do inimigo é daqueles que o constituem contra o inimigo: frente ao inimigo, é só coação física, até chegar à guerra. Esta coação pode ser limitada em um duplo sentido. Em primeiro lugar, o Estado, não necessariamente, excluirá o inimigo de todos os direitos. Neste sentido, o sujeito submetido à custódia de segurança fica incólume em seu papel de proprietário de coisas. E, em segundo lugar, o Estado não tem por que fazer tudo o que é permitido fazer, mas pode conter-se, em especial, para não fechar um posterior acordo de paz. Mas isso em nada altera o fato de que a medida executada contra o inimigo não significa nada, mas só coage (JAKOBS, 2010, p. 28).

Assim, entre as críticas pertinentes, válidas e plenamente justificadas ao sistema penal lançadas pelo abolicionismo e as deformações das correntes mais repressivas, no contexto do sistema vigente, sem maiores considerações neste momento, mostra-se relevante à proposta baseada no direito penal de equilíbrio, e no ideário garantista de Luigi Ferrajoli, e bem assim no pensamento de Alessandro

Baratta e Raúl Eugênio Zaffaroni, os quais reservam grande ênfase nos direitos humanos.

O garantismo de Ferrajoli propõe a aplicação de um direito penal mínimo e fundado em uma Constituição democrática, com a inafastável garantia dos direitos fundamentais do indivíduo.

Segundo um primeiro significado, “garantismo” designa um modelo normativo de direito: precisamente, no que diz respeito ao direito penal, o modelo de “estrita legalidade”, próprio do Estado de direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e a maximizar a liberdade e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do estado em garantia dos direitos do cidadão. [...] Em um segundo significado, “garantismo” designa uma teoria jurídica da “validade” e da “efetividade” como categorias distintas não só entre si mas, também, pela “existência” ou “vigor” das normas. Neste sentido, a palavra garantismo exprime uma aproximação teórica que mantém separados o “ser” e o “dever ser” no direito; e, aliás, põe como questão teórica central, a divergência existente nos ordenamentos complexos entre modelos normativos (tendentemente garantistas) e práticas operacionais (tendentemente antigarantistas), interpretando-a com a antinomia – dentro de certos limites fisiológica e fora destes patológica – que subsiste entre validade (e não efetividade) dos primeiros e efetividade (e invalidade) das segundas. [...] Segundo um terceiro significado, por fim, “garantismo” designa uma filosofia política que requer do direito e do Estado o ônus da justificação externa com base nos bens e nos interesses dos quais a tutela ou a garantia constituem a finalidade. Neste último sentido o garantismo pressupõe a doutrina laica da separação entre direito e moral, entre validade e justiça, entre ponto de vista interno e ponto de vista externo na valoração do ordenamento, ou mesmo entre o “ser” e o “dever ser” do direito. E equivale à assunção, para os fins da legitimação e da perda da legitimação ético-política do direito e do Estado, do ponto de vista exclusivamente externo. (FERRAJOLI, 2006, p. 785-787, grifo do autor).

Nesses passos, o Estado possui uma função precípua de garantir os direitos fundamentais, e é nessa construção de legalidade e preservação de direitos que se assenta a legitimação do sistema penal.

Como filósofo do Direito, Ferrajoli parafraseia a expressão autopoieses, de Niklas Luhmann, segundo o qual o Estado é um fim em si mesmo. Ao criticar tal expressão, defende Ferrajoli uma concepção heteropoietica, na qual o Estado é um meio de garantir os direitos fundamentais do cidadão. Assim, sob esse aspecto, a

sociedade e as pessoas são consideradas em si mesmas, com fins e valores, para cuja tutela é instituído o Estado, e no qual a legitimação do direito se faz de modo externo. (NASCIMENTO, 2008, p. 64)

De outro lado, com lastro nesta teoria garantista que pretende minimizar os efeitos danosos do direito repressor, emerge uma “nova teoria” garantista, voltada aos infratores advindos de um estrato social elitizado, e que praticam infrações mais refinadas, que não são aquelas rotuladas, tais como roubos, furtos, homicídios e outros, mas crimes econômicos, previdenciários, evasão de divisas etc.

E assim, de forma distorcida e, obviamente, por conveniências, o garantismo é levado às últimas consequências por teóricos que têm a missão de defender aqueles que acabam por se enredar em um sistema que não lhes é dirigido, mas se por ele for alcançado, como ocorre no tratamento em geral entre classe dominante e classe dominada, os efeitos têm de ser diferenciados.

O ultragarantismo penal aplicado aos crimes do colarinho-branco seria exemplo da tentativa das elites econômicas e culturais, que perderam espaço na política majoritária, de manterem o seu poder, reforçando no arranjo institucional do Estado o peso do Judiciário, no qual elas ainda têm hegemonia (SARMENTO, 2010, p.259).

No Brasil a deturpação do garantismo tem denominação própria, já foi batizado de “garantismo à brasileira”, o qual é dirigido aos criminosos de colarinho branco, enquanto que para os crimes comuns prevalece o exacerbado rigorismo punitivo.

De volta ao abolicionismo, o argumento contrário que se apresenta mais sedutor, é o de que abolir o sistema penal e não fundar outro sistema definido em sua inteireza, com bases muito bem definidas, pode levar ao perigoso retrocesso das fases de vingança privada e pública, e culminar na perda das poucas garantias conquistadas lentamente durante séculos.

Deve-se levar em conta, ademais, como se sustentou, que parece inexistir argumento válido de total aniquilamento do sistema penal no bojo do sistema econômico vigente. Em que pese o desencarceramento progressivo, substituído por outros modelos punitivos seja uma premência.

Como deixar a cargo da própria sociedade resolver, por exemplo, por intermédio do Direito Civil ou mesmo do Direito Administrativo, um caso de latrocínio, estupro, homicídio, ou seja, casos graves que merecem uma resposta também grave e imediata pelo Estado. (GRECO, 2006, p. 13).

Seriam necessárias mudanças nas bases econômicas e sociais que se fundamentam em uma permanente luta de classes, que contrapõe o capital e trabalho, e que promove a desigualdade social.

As iniciativas de políticas públicas e sociais do governo, em um país injusto e continental como o Brasil, prestam-se apenas a mitigar a desumanidade do capitalismo, cada vez mais contraditório e complexo.

Desta feita, abolir um único sistema (na verdade um subsistema) que faz parte de uma engrenagem muito maior, seria irrelevante, pois haveria uma simples substituição de um modelo de controle social por outro.

E eventual novo sistema será destinado igualmente à pobreza, que permanecerá rotulada como perigosa, tal como já era na fase de pauperização, que antecedeu a chamada questão social de 1830, em que a pobreza precisava ser controlada por meio das conhecidas “leis dos pobres” inglesas (*Law Poors*), isto é, antes mesmo da instituição do capitalismo em sua acepção mais conceitual.

Nas lições de criminologia crítica a justiça penal tem missão meramente de administrar a criminalidade, pois é carecedora de meios de combatê-la. É reduzida então a selecionar os criminosos no interior das classes trabalhadoras.

O crime se afigura em um dos subprodutos do arcabouço legislativo, engendrada e controlada pelas classes dominantes, logo, a dogmática do direito penal que assevera uma igualdade perante a lei penal, à qual seria genérica e impessoal, e, portanto, destinada a todos indistintamente, é um mito. (BARATTA, 1999).

Uma vez mais pautado em Zaffaroni, que se fundamenta na criminologia e na sociologia do direito penal para asseverar que o sistema penal se resume às funções de segmentação e dominação, vale transcrever:

Para uns o sistema penal cumpre a função de selecionar, de maneira mais ou menos arbitrária, pessoas dos setores sociais mais humildes, criminalizando-as, para indicar aos demais os limites do espaço social. Para outros, cumpre a função de sustentar a

hegemonia de um setor sobre outro (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011).

Em relação à forma como a questão da pobreza é tratada, discorre-se com frequência que o Brasil anda na esteira dos Estados Unidos, e, portanto, é válida a citação do seguinte escólio.

Había un dicho, en lós Estados Unidos del siglo XIX, con respecto a la cuestión de los indios, que decía que un buen indio era un indio muerto. Y en los Estados Unidos de hoy, podemos decir que un buen pobre es un pobre invisible. Es decir, un pobre que acepta el más bajo de los empleos para poder sobrevivir, o bien no hace ningún reclamo a la comunidad – por ejemplo al Estado de Bienestar– y desaparece de la escena pública (WACQUANT, 2005, p.10).<sup>15</sup>

No que tange ao sistema penitenciário necessário uma abordagem fincada no sempre atual Foucault:

A prisão, essa região mais sombria do aparelho de justiça, é o local onde o poder de punir, que não ousa mais se exercer com o rosto descoberto, organiza silenciosamente um campo de objetividade em que o castigo poderá funcionar em plena luz como terapêutica e a sentença se inscrever entre os discursos do saber. Compreende-se que a justiça tenha adotado tão facilmente uma prisão que não fora, entretanto filha de seus pensamentos. Ela lhe era agradecida por isso. (FOUCAULT, 2008, p.227).

E os selecionados para ocuparem essas sinistras construções destinadas a expiar o mal se circunscrevem nesse lapidar entendimento:

O fato de se acharem as penitenciárias superlotadas de pessoas pobres é algo inerente à lógica funcional do modelo capitalista de produção, em cujo sistema o acesso aos bens e à riqueza não se dá equitativamente (QUEIROZ, 2005, p. 63).

---

<sup>15</sup> “Havia um ditado nos Estados Unidos do século XIX, referente à questão dos índios, dizendo que um índio bom era um índio morto. E nos Estados Unidos de hoje, podemos dizer que um pobre bom é um pobre invisível. Ou seja, uma pessoa pobre que aceite o menor dos empregos a fim de sobreviver, ou não faça nenhuma reivindicação para a comunidade - tais como o estado de bem-estar - e desapareça da cena pública” (tradução nossa).

Fechando essa breve contextualização de alguns autores que se debruçaram sobre o objeto de estudo que doravante se pretende explorar, e aclarando um dos pontos de vista do qual se comunga, é pertinente lançar o seguinte entendimento:

A perspectiva minimalista radical reconhece o sistema penal como um subsistema de reprodução seletiva de desigualdades materiais, criminógeno e incapaz de realizar suas funções declaradas, mas considera impossível a supressão desse sistema sem que se desencadeiem, previamente, mudanças sociais estruturais, razão porque a preservação tática do Direito Penal é necessária enquanto não se operam tais mudanças (QUEIROZ, 2005, p. 101).

### 2.3 O SISTEMA PENAL BRASILEIRO: ESPELHO DE IMAGENS DISTORCIDAS

Uma sociedade minimamente desenvolvida possui duas esferas de controle social bem delineadas e complementares, quer dizer, uma necessariamente atuaria de forma mais restrita se a outra, que possui prevalência, restar inoperante.

Nesse passo, óbvio, contudo, que uma esfera mais informal não dará conta de resolver todos os conflitos gerados em sociedade, no entanto, se houver sido soerguida sobre bases sólidas funcionará como necessário anteparo de condutas desarmoniosas.

O sistema penal brasileiro adota um modelo quase que único no mundo, abarca um conjunto persecutório dividido em duas fases, uma chamada de investigação preliminar, e a outra de judicial ou processual.

Na primeira fase, a investigação, em regra, fica a cargo da Polícia Civil ou Polícia Judiciária Civil, e embora contenha a adjetivação de “judiciária”, não pertence ao Poder Judiciário, mas sim ao Poder Executivo.

Essa investigação consiste em se buscar indícios e materialidade em face de um suspeito, e tudo é plasmado em um documento denominado de Inquérito Policial, o qual é presidido por uma autoridade policial chamada de delegado de Polícia.

Nessa fase, em razão do seu caráter inquisitivo, não estão presentes princípios constitucionais como o da ampla defesa e do contraditório, o que não implica, entretanto, que o indivíduo não deva ser tratado como sujeito de investigação, e não mero objeto de investigação.

O sistema penal brasileiro segue a uma tendência mundial de encarceramento, a qual se subscreve dentro da lógica neoliberal, sendo que nossa população carcerária, de acordo com o que já se revelou, tem o seguinte retrato:

Os dados atuais do International Centre for Prison Studies uma organização não governamental com sede em Londres e que acompanha os números do encarceramento no mundo todo, colocam o Brasil em 4º lugar no ranking mundial de população prisional. Da mesma maneira, o país ocupa o 1º lugar quando comparado aos demais países da América do Sul (MAPA DO ENCARCERAMENTO: OS JOVENS DO BRASIL, 2015, p.13).

O Brasil caminha a passos largos para “melhorar” ainda mais sua colocação no *ranking*, tendo em vista que houve um recrudescimento de práticas populistas penais ou neopunitivistas, o que resulta em um alarmante aumento do número de pessoas presas.

Tabela 3 – Comparação do Brasil com os sete primeiros países com maior população carcerária.

País	População prisional	Taxa da população prisional para cada 100 mil habitantes	Taxa de presos sem condenação
Estados Unidos	2.228.424	698	20,40%
China	1.657.812	119	Sem dados
Rússia	673.818	468	17,90%
<b>Brasil</b>	<b>607.731</b>	<b>300</b>	<b>41,00%</b>
Índia	411.992	33	67,60
Tailândia	308.093	457	20,60%
México	255.638	214	42,00%

Fonte: Elaboração a partir de dados do ICPS de cada país (adaptado).<sup>16</sup>

Questão que revela toda a fragilidade e perversidade do sistema brasileiro é observar que, não obstante a Constituição Federal, e bem assim a Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal), prevejam vários princípios processuais e penais, como o da individualização da pena, que tem como uma das regras de não misturar no mesmo ambiente presos condenados e provisórios, na prática não é o que ocorre.

É notória a falência de nosso sistema penitenciário, e mesmo assim o que se observa, invariavelmente, são ações paliativas que jamais atacam as raízes do problema, sempre patinando no raso, isso porque a questão estrutural permanece sempre a mesma.

Geralmente as medidas escolhidas para buscar solucionar os graves problemas no sistema carcerário passam sempre pela mudança das leis processuais

<sup>16</sup> Disponível em [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org), acessado em julho de 2015.

penais, o que causa uma mutilação e fragilização no arcabouço penal como um todo.

O princípio constitucional de que todos são inocentes até prova em contrário é sistematicamente pisoteado em função do não respeito desse inafastável parâmetro de preservação da dignidade da pessoa humana.

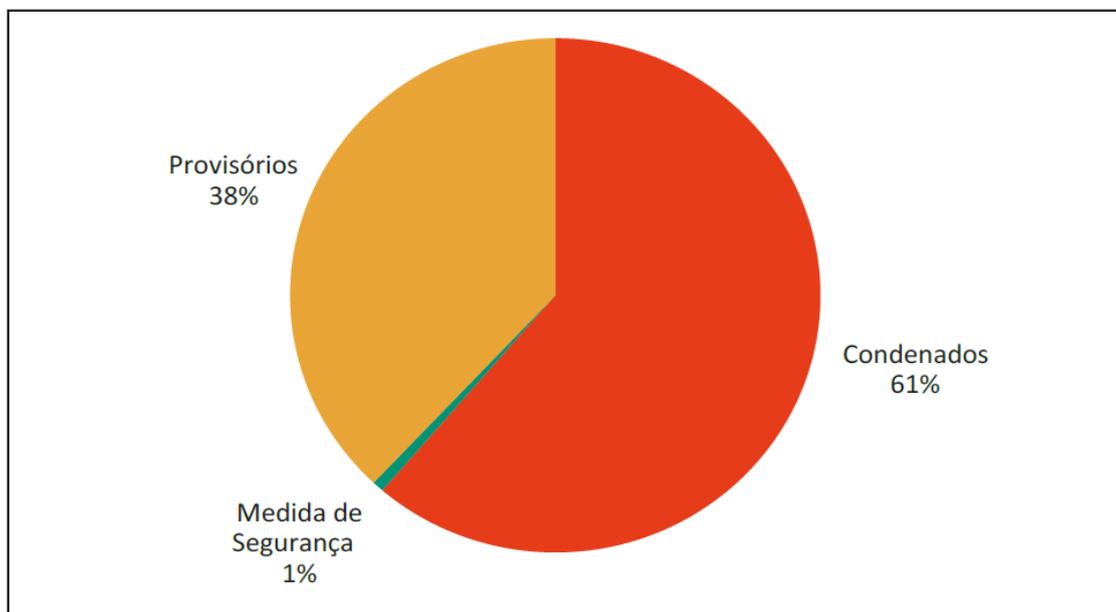
Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano como venham a lhe garantir as condições de existência mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60)

Por isso, é comum na realidade de nossos presídios uma grande quantidade de indivíduos que estão insertos no regime prisional na condição de execução de pena quando na verdade deveriam estar em uma situação diferenciada, uma vez que seu respectivo processo ainda não restou alcançado pelo trânsito em julgado, isto é, subsiste a possibilidade de recursos, ou pior, encontram-se encarcerados em face de prisão temporária ou prisão preventiva durante a primeira fase da persecução penal.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Pois bem, da reunião dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais citados (art. 144 da CF e art. 4.º do CPP), infere-se que aos órgãos constituídos pelas polícias federal e civil, no aspecto relativo à polícia judiciária, cabe a condução das investigações necessárias, obtendo elementos de convicção e formando, com isso, o inquérito que servirá de supedâneo à instauração de uma futura ação penal. Ressalte-se que a conjugação dessa atividade investigatória realizada pela polícia judiciária com a ação penal deduzida pelo Ministério Público ou pelo ofendido constitui o que se chama de persecução penal. Enfim, trata-se esta de expressão que tem o significado de perseguir o crime visando à condenação e punição do infrator, traduzindo-se como atividade que envolve tanto a polícia Judiciária como quem detenha a legitimidade para instauração do processo criminal (AVENA, Norberto. *Processo Penal Esquemático* 3ª ed., Editora Método, São Paulo: 2011, p. 164).

Gráfico 4 – População prisional segundo situação processual. Brasil (2012)



Fonte: Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil, 2015.

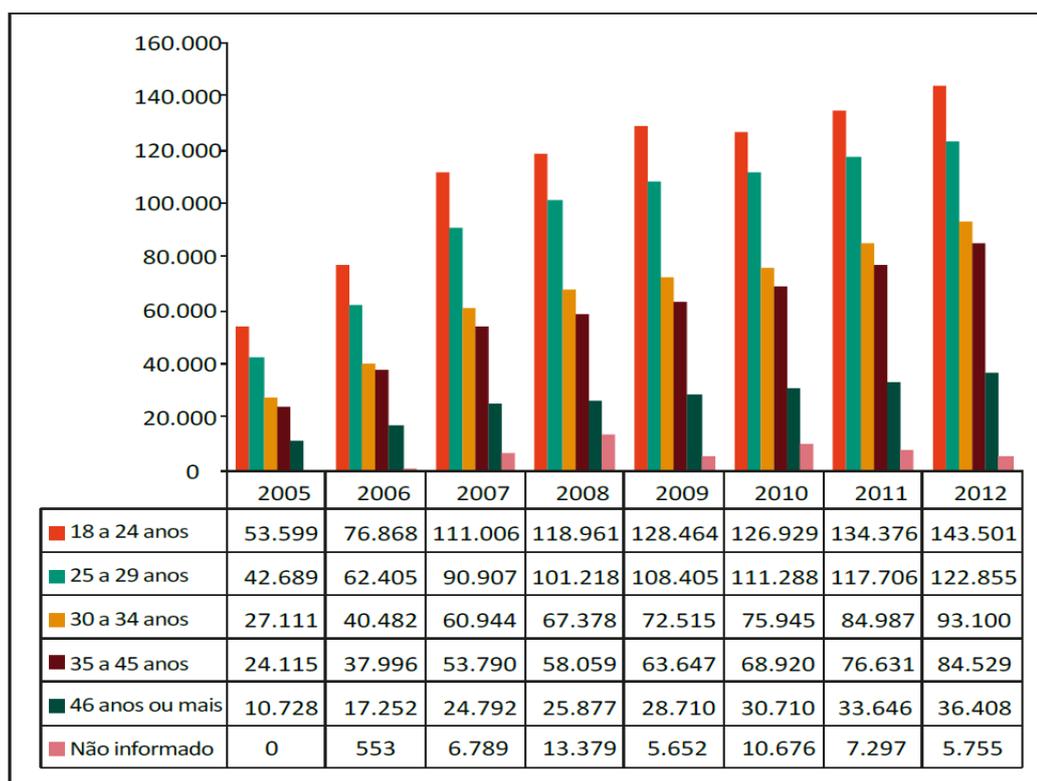
Outro dado que merece ser enfrentado é quanto à faixa etária dos encarcerados, visto que a maioria dos que se encontra em presídios e cadeias públicas são de indivíduos jovens, não por acaso aqueles que deveriam estar inseridos no mercado de trabalho por constituírem-se de população economicamente ativa. Nas lições de Baratta (2002, p.189): “O mercado de trabalho’ se manifesta no sistema capitalista, como uma dimensão não só econômica, mas política e econômica ao mesmo tempo, sobre a qual influi o sistema de status e o poder estatal.

Os trabalhadores, no geral e em especial os mais pauperizados, os desempregados, são tratados como indivíduos perigosos, como uma população a priori ‘criminalizável’, Cada pobre é tratado pela repressão policial como suspeito, até que prove o contrário e, às vezes, até mesmo depois de provado o contrário [...] embora o mercado de trabalho não comporte toda a massa desempregada e subempregada, o Estado transfere ao indivíduo a culpa por não se haver inserido no trabalho e, a partir daí, assume como dever reprimir todos aqueles que, segundo essa lógica, vivem na vadiagem (ROSALINA, 1994, p.131,133).

É dizer, não bastasse ser desalijados dos projetos de acolhimento estatal, são segregados, e por consequência, despersonalizados, embrutecidos, e devolvidos à sociedade.

A expansão da rede policial, judiciária e penitenciária do Estado desempenha a função, econômica e moralmente inseparável, de impor a disciplina do trabalho assalariado dessocializado entre as frações superiores do proletariado e os estratos em declínio e sem segurança da classe média, através, particularmente, da elevação do custo das estratégias de escape ou de resistência, que empurram jovens do sexo masculino da classe baixa para os setores ilegais da economia de rua (WACQUANT, 2007, p.17).

Gráfico 5 – População prisional segundo faixa etária. Brasil (2005 a 2012)



Fonte: Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil, 2015.

Conforme já se sustentou, o Brasil desde sua colonização, com o advento da entrada dos negros para atuarem como escravos nos latifúndios imprimiu aspectos históricos, sociais e econômicos que forjaram sua formação como um Estado eivado de complexidades e distorções.

Em que pese ser uma nação<sup>18</sup> jovem, não conseguiu nem de longe mitigar abismos de classes sociais, ao contrário, cada vez mais ressalta contradições que revelam uma desigualdade duplamente perversa, de classe e de cor.

Dentro dessa proposta de construção que busca evidenciar o quanto nosso sistema penal é seletivo e se presta a atingir um grupo de pessoas bem específico, e que não coincidentemente é o mesmo que foi durante séculos perseguido e estigmatizado, é de suma importância aclarar que se sustenta por meio de dados consolidados.

Tabela 4 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes segundo brancos e negros. Brasil 2005 a 2012

Taxa de Encarceramento															
Branco								Negro							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
69	107	151	162	172	172	183	191	107	153	221	234	251	261	277	292

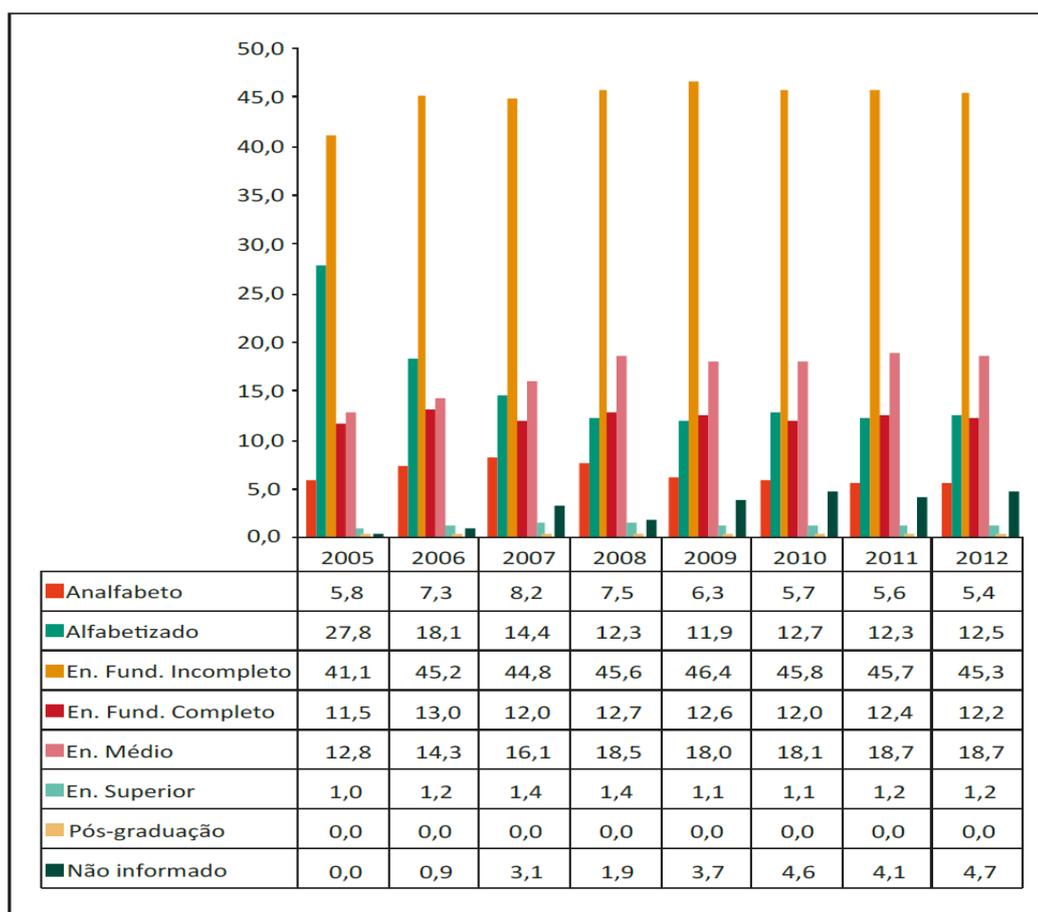
Fonte: Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil, 2015.

<sup>18</sup> 1. Conjunto de pessoas que habitam o mesmo território, ligadas por afinidades culturais, linguísticas etc., seguem os mesmos costumes e obedecem às mesmas leis. 2. Povo de um país. 3. Sociedade organizada política e juridicamente que constituiu o Estado. 4. Governo de um país. 5. Sociedade politicamente organizada que tem consciência de sua própria unidade e controla, com soberania, seu território. 6. Território habitado por um povo, que tem autonomia política; país. 7. Pátria. 8. Raça. 9. Grupo social que constitui um Estado, pois dele emana o poder. 10. Substrato espiritual ou cultural em que se forma o Estado (Pinto Ferreira). 11. Substância humana do Estado (Carré de Malberg). 12. É um meio composto de tantos elementos quantos os fatores capazes de influir na gênese de um indivíduo humano (Delos) (DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*, 2005, p. 372).

Oportuno colacionar, igualmente, dados acerca do grau de escolaridade dos indivíduos que são alcançados pelo sistema penal, demonstrando-se, deste modo, mais uma vez que os alvos do sistema penal têm características comuns, seja racial, econômica ou social, reforçando-se assim o estigma.

Analisando os dados sobre a escolaridade da população prisional brasileira, é possível identificar que, em todos os anos da série histórica de 2005 a 2012, a maior parte dos (as) presos (as) não chegou a completar o ensino fundamental. Para este mesmo período constata-se que uma parte muito restrita da população prisional possuía ensino superior e que, nos últimos anos, vem crescendo a parcela da população prisional que atingiu o ensino médio. Ainda para esta mesma série histórica, constata-se uma tímida queda no percentual de analfabetos, que passa de 5,8 em 2005 para 5,4 em 2012.

Gráfico 6 – População prisional segundo escolaridade. Brasil (2005 a 2012)



Fonte: Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil, 2015.

## 2.4 A POLÍCIA BRASILEIRA: ALVOS INVARIÁVEIS

Aportando em 08 de março de 1808 no Brasil, uma das primeiras providências da corte real portuguesa foi instituir a Polícia, o que se deu no Rio de Janeiro em 10 de maio de 1808, com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, com funções que iam do abastecimento de água à preservação da ordem pública.

A população brasileira, notadamente constituída por negros e mestiços, que viviam em condições subumanas, representavam uma ameaça ao poder da metrópole que acabara de se transferir para o Brasil em virtude da fuga da família real das tropas de Napoleão Bonaparte que havia imposto o bloqueio continental.

Um ano após a vinda da nobreza portuguesa para o Brasil foi criada a Guarda Real de Polícia, com função precípua de preservação da ordem e mirando como alvo os negros e escravos libertos, trazendo no bojo de suas ações de controle a truculência e a violência, ausente o mínimo sentimento de respeito à dignidade da pessoa humana, já que, o escravo era considerado coisa, uma propriedade do seu senhor, mas que, por isso mesmo deveria ter a vida preservada.

Desde então, a violência institucionalizada da Polícia restou arraigada na tradição do Estado brasileiro, mas de outro lado, não eram toleradas as execuções e o extermínio. Isso, porém, devido à índole fascista de Getúlio Vargas, destacadamente com o advento do Estado Novo, não só ficou permitida, como institucionalizada, já que uma das funções da Polícia era exterminar os “inimigos do Estado”, que invariavelmente eram os opositores políticos do regime, destacadamente os comunistas.

O modelo de polícia no Brasil vinha sofrendo um impasse desde a proclamação da República e conseqüente iniciativa dos Estados-Membros em constituir seus “próprios exércitos”, as Forças Públicas ou Brigadas, como forma de contrastar o poder central, rivalizando o Exército, bem como garantindo interesses das oligarquias regionais.

Depois de as Forças Públicas, sobretudo a de São Paulo, adquirirem um poderio bélico e humano superior ao do Exército, afigurando-se em ameaça à própria Federação, como na Revolta Constitucionalista de 1932, as Forças Públicas começaram a ser desarticuladas e enfraquecidas pela União.

No entanto, como eram úteis ao controle da população, ainda que sem funções de polícia definidas, já que estas estavam nas mãos da Polícia Civil e Guarda Civil, passaram agir de forma espúria e, afigurando-se em um sério problema de governo, devido ao grande contingente que agia sem saber quais os seus limites legais.

Depois de várias tentativas frustradas de reunir em um só corpo a Polícia Civil, a Guarda Civil e a Força Pública, o golpe de 1964, fundado na ideologia autoritária da segurança nacional, por motivos óbvios, ainda que teratologicamente, resolveu o imbróglio, tendo em vista a necessidade da criação de uma força militar suplementar para o enfrentamento dos atos considerados subversivos, sobretudo os atos de guerrilha, a Força Pública passou a cumprir esse desiderato.

No Estado de São Paulo a Guarda Civil e a Força Pública foram fundidas, surgindo daí a Polícia Militar, e esses mesmos passos foram seguidos pelas demais Unidades da Federação, que adotaram idênticas medidas de fusão.

O Decreto-lei 667/69 atribuiu ao Ministério do Exército o controle e supervisão da “nova polícia”, denominada militar, em uma espécie de substituição às Forças Públicas e às Guardas Cíveis, sendo que em nível regional o cargo de inspetoria geral das Polícias Militares foi destinado a um general de brigada da ativa.

A centralização das Polícias Militares, com sua subordinação direta ao Exército foi uma decisão diretamente ligada às dificuldades das Polícias Cíveis em lidarem com as tarefas impostas pela consolidação do regime autoritário, bem como ao desempenho das antigas forças policiais estaduais— Forças Públicas ou Brigadas – na luta armada posta em cena por alguns setores da oposição [...] O governo militar, a partir do golpe de 1964, tratou, como se viu, de transformar as antigas milícias em forças auxiliares do Exército, em obediência mesmo, repita-se, aos preceitos insertos na ideologia da segurança nacional." Assim, o comando geral das Polícias Militares passou a ser exercido por oficiais superiores do Exército e só excepcionalmente, desde que houvesse anuência do Ministro do Exército, por oficial da própria tropa, conforme dispõe o parágrafo 5º do artigo 6º, do decreto-lei 667 de 2 de julho de 1969, ainda em vigor [...] Aliás, toda a legislação posterior ao golpe de 64 teve como tônica a preocupação de subordinar as milícias estaduais ao comando geral e central das Forças Armadas, donde se pode concluir, ainda hoje, que as Polícias Militares não são corporações subordinadas aos governos estaduais, mas diretamente sujeitas, hierárquica e operacionalmente, ao Exército; que o Estado Maior do Exército exerce, ainda, fiscalização administrativa sobre as Polícias Militares, mediante a atuação da Inspetoria Geral das Polícias Militares (artigo 23 e parágrafo 3º do regulamento 200); e mais, que esses vínculos de subordinação hierárquica, operacional e administrativa são

permanentes [...] As Polícias Militares passam, no momento em que se interrompe a guerrilha, ao enfrentamento do crime convencional. Vão desenvolver, então, sua guerra contra o crime, utilizando as mesmas práticas e valendo-se da mesma impunidade. Os métodos e o equipamento utilizado nas operações policiais apagaram a linha de separação que havia entre operações militares e operações policiais. Como as políticas públicas não têm tido condições de encontrar soluções para a criminalidade, o crime é resolvido mediante a utilização de métodos militares, sob a inteira responsabilidade do aparelho militar central. (BICUDO, 2000).

Assim, o modelo de Polícia no Brasil é um dos vetores de violência, pois as atribuições de polícia competem sempre às autoridades civis, máxime em um Estado Democrático de Direito, e nesse cenário, polícia militarizada é contrassenso, e jamais será a polícia do cidadão, é resquício da ditadura, e os países latino-americanos que conservam aludido modelo possuem a mesma tradição autoritária.

Os argumentos singelos de que países desenvolvidos possuem polícia militarizada como a *gendarmarie* francesa e os *carabinieri* italianos e espanhóis não se justificam. Primeiro porque as demandas urbanas policiais relacionadas aos cidadãos naqueles países são realizadas por uma polícia com feições civis, como a *Police Nationale* francesa, e as forças militares são assumidamente a Polícia do Estado, o que comparado com o Brasil se encerra uma hipocrisia (LÉVY, 1997).

Apenas para citar dois argumentos, já que não é o escopo do presente trabalho, mesmo nos países citados, sobretudo a França, ou em outros, como em Portugal, o modelo de polícia prevendo forças militares com poder de polícia é fortemente criticado e em todos eles se estudam projetos de mudança (IDEM).

De qualquer forma, não há tribunal especial, como acontece no Brasil, e em todos os países referenciados os policiais se submetem à justiça comum, o que não ocorre no Brasil, onde se vislumbra flagrante foco de impunidades e fomento para a violência policial.

Imperioso argumentar ainda, que no Brasil as políticas públicas, entre elas as sociais, são muito tímidas e não conseguem atingir a grande massa de pobres e miseráveis, fruto de uma sociedade que ao longo da história desprestigiou os direitos fundamentais da maioria dos seus cidadãos.

Impende-se daí declinar argumentos decisivos para as indisfarçáveis mazelas sociais brasileiras, incluindo o não pleno exercício da cidadania civil, que advieram dos tempos coloniais, e se arrastam até os dias hodiernos: a escravidão, com todos

os seus reflexos, a grande propriedade rural e a mistura da coisa pública com o privado, inserto aí a corrupção e a impunidade que a fomenta.

De um lado, a escravidão, pois se constituía em negar a condição humana dos negros, e de outra ponta, a propriedade rural, que parecia mais feudos, e estava blindada à ação legal, e o privado passeando livremente na seara pública, agindo como seu legítimo dono (CARVALHO, 2007).

Assim, é força observar que os alvos da Polícia são os mais desassistidos, os marginalizados, que em sua maioria constituem-se de negros e pardos, havendo também grande parcela branca, mas que carregam a mesma pecha da pobreza e desassistência. Assim, o fator cor não deve estar dissociado do fator econômico.

No sistema capitalista de hoje, é fácil perceber que quem vai realmente preso, ou seja, aquele que sofre com o cárcere é o não-consumidor, o pobre, o negro, o desempregado, etc., enfim, todos aqueles esquecidos pela sociedade, pois é mais barato para o Estado prender do que fazer uma política de reintegração social. Estão rotulados pela comunidade, tanto que nunca foram presos e torturados tantos negros e pobres como hoje em dia (BARROSO, 2009, p.26).

De outro lado, nossa legislação é elitista, as leis são feitas para os pobres e não para os ricos, o Direito Penal que possui sua função precípua de proteção de bens jurídicos, muitas vezes é utilizado com missão meramente simbólica, para atender às demandas da classe mais privilegiada, e contribuir para esconder as verdadeiras causas da criminalidade.

A título de exemplo, basta citar a lei dos crimes hediondos, é notadamente uma lei de essência elitista, trazendo um rol de crimes cometidos por pobres contra os ricos, mas não albergando da mesma sorte crimes de ricos contra os pobres, por exemplo, a corrupção, as fraudes, desvios de dinheiro público etc.

Desde a década de 1940 que se debruça sobre as infrações penais<sup>19</sup> cometidas pelas classes privilegiadas, e se à criminalidade em geral se cunhou o termo “cifra negra”, que corresponde às infrações penais que simplesmente não são oficializadas, ou seja, não são submetidas à persecução penal, do mesmo modo,

---

<sup>19</sup> “Quando quisermos nos referir indistintamente a qualquer uma dessas figuras, devemos utilizar a expressão *infração penal*. A infração penal, portanto, como gênero, refere-se de forma abrangente aos crimes/delitos e às contravenções penais como espécies” (GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*. Parte Geral, 14ª Edição, Impetus: Rio de Janeiro, 2012, p. 136).

cunhou-se o termo “cifra dourada”, que igualmente são infrações penais não oficializadas, mas, neste caso, por razões diferentes.

Já em seu clássico artigo *White-Collar Criminality*, Sutherland (1940) mostrava, com apoio de dados extraídos das estatísticas de vários órgãos americanos competentes em matéria de econômica e comércio, a impressionante proporção de infrações a normas gerais praticadas neste setor por pessoas colocadas em posição de alto prestígio social, bem como analisava as causas do fenômeno, sua ligação funcional com a estrutura social e os fatores que explicavam a sua impunidade. Posteriormente, em um artigo sugestivo intitulado *Is ‘White-Collar Crime’ Crime?* Sutherland (1945), mostrando uma visão mais sofisticada da criminalidade do que a do paradigma etiológico – que antecipava até a visão do labelling– indagava precisamente se, devido àquela impunidade, eram crimes, os crimes de colarinho branco. [...] Por outro lado as proporções da criminalidade de colarinho branco, ilustradas por Sutherland e que remontavam os decênios precedentes, provavelmente aumentaram desde que ele escreveu seu artigo. Elas correspondem a um fenômeno criminoso característico não só dos Estados Unidos da América do Norte, mas de todas as sociedades (ANDRADE 1997, p. 261).

Na mesma direção:

Mas, para a eclosão do delito, também contribuem outras camadas do estamento social, situadas na esfera dos socialmente mais desenvolvidos. Deixadas de lado as disputas casuais e as rivalidades ou rixas existem delitos que são próprios ou particulares de certas classes sociais endinheiradas, como, por exemplo, as infrações à lei sobre determinados impostos, as infrações contra o regime de sociedades anônimas, as falências fraudulentas, as concordatas, os delitos de usura, os delitos cometidos através de irregularidades em papéis, escrituração ou documentos de crédito contra o governo, etc. Esses tipos de delitos correspondem às cifras douradas da criminalidade, também chamados de ‘crimes de colarinho branco’ (*White collar crime*), ou seja, aqueles cujos criminosos possuem poder político, econômico ou social e que, por isso, suas atuações criminosas, na absoluta maioria dos casos, permanecem impunes, quase que representando uma condição de inimputabilidade situativa ou situacional (FERNANDES, 2002, p. 386-387).

O que dizer, do mesmo modo, de um ordenamento jurídico que até pouco tempo previa como infração penal a mendicância e ainda hoje pune a vadiagem como contravenção, semelhante às primeiras leis dos pobres (*poor law*) da Inglaterra que tratavam a “vagabundagem” como crime (PEREIRA, 2009).

A Polícia que trabalha na rua, quase que invariavelmente, a militar, baseada em sua gênese de combate ao inimigo e por ser a Polícia do Estado (governo), acaba por cometer excessos que vão além do monopólio legítimo da violência.

Outros fatores devem ser considerados como o pífio treinamento dos policiais, os quais encontram nas academias de polícia, não raro, professores e instrutores apegados a técnicas que buscam “superpoliciais” ou o “policial guerreiro” à custa de humilhações, pancadas, afogamentos, subserviência, trato puramente físico e de resistência, que é importante, mas não em prejuízo da formação intelectual útil. (COSTA, NALDSON, 2004).

O binômio da utilidade-docilidade dos corpos de Michel Foucault é levado ao extremo e da forma mais distorcida possível. Há outras formas de preparar o policial para ter autocontrole em situações de risco e confronto, submetê-los à violência pode desencadear uma postura violenta durante o exercício de suas funções.

Não se pode deixar de apontar as condições de trabalho que são oferecidas pelo Estado à sua estrutura policial, que muitas vezes não privilegia o ser humano encarregado da difícil incumbência de atuar em uma das consequências mais tensas de desarmonia social advindas do capitalismo.

Ademais, a própria instituição, não é incomum, encarrega-se de desnudar os policiais de seus direitos elementares, sujeitam-nos a jornadas estafantes de trabalho, e esses suportam uma hierarquia e disciplina que por vezes se extrapolam e beiram às raias da humilhação.

Inexistem na maioria dos Estados efetivos centros de acompanhamento médico e psicológico de policiais, de modo que, não raras vezes, eles transformam-se em uma “bomba-relógio” prestes a explodir.

A questão salarial é outro tormento na vida dos policiais, os quais recorrerem, em algumas cidades, a uma segunda jornada de trabalho, emprego informal denominado “bico”, visando complementar a renda da família.

Embora não se constitua justificativa os baixos salários, muitos se enveredam para a criminalidade, maculando toda a instituição, dando eco para o conceito negativo e de desprestígio muitas vezes revelados.

Mas por outro lado, deixam em evidência as agruras da Polícia, que tem em seu efetivo profissionais desvalorizados e desmotivados, muitos até com baixa

estima e com quadro de depressão, seja pelos aspectos enunciados ou pela própria sensação de impotência no enfrentamento da criminalidade.

Pouco se investe na formação dos policiais, já que o combate à violência, e isso está demonstrado empiricamente, não se faz pautado exclusivamente em repressão, mas sim em prevenção, é indeclinável o investimento no ser humano, exploração e valorização do intelecto, desenvolvimento e aprimoramento de técnicas, expansão e modernização dos laboratórios forenses, tecnologia etc.

Se de um lado é sustentável que a polícia brasileira mata muito, não é menos desimportante afirmar que a Polícia brasileira sofre com perda substancial de seu contingente, cujas causas, nesse ponto, possuem variáveis específicas, por isso, por ora, vale ilustrar o comparativo do número de mortes provocadas pela polícia, e bem assim o número de policiais mortos.

Gráfico 7 – Comparativo entre vítimas da polícia e de policiais mortos



Fonte: Anuário de Segurança Pública 2014.

Analisar a violência ilegítima praticada pela Polícia é uma forma de contextualizar a natureza do próprio Estado que dela se utiliza como mecanismo de controle social, por vezes associado como único agente dessa função, personificado em mecanismo repressivo inabalável.

A Polícia, no entanto, não se deve afigurar no único centro de controle social em um contexto democrático, e quando atua nessa condição, não se pode admitir o uso da violência exorbitante empregado por conta de limites estreitos impostos pela legislação em conflito com a necessária manutenção da ordem.

Assim, não há conflito entre lei e ordem, senão em aparência apenas, pois a polícia tem seu fundamento do uso legítimo da violência na legitimidade que é concedida pela própria sociedade tendo como escopo inarredável os direitos fundamentais do cidadão, que são o arquétipo da salvaguarda impostergável da dignidade da pessoa humana.

Isso porque aludida legitimidade conferida pela sociedade pode estar viciada à medida que a violência policial é querida, e muitas vezes exigida pela sociedade, como por exemplo, a mídia tendenciosa e descomprometida que estimula a violência com frases de efeito como “bandido bom é bandido morto”, o que é reverberado na opinião pública que vislumbra uma guerra na qual o “cidadão de bem” está em constante ameaça.

Enfim, e, sobretudo, para a classe superior e a sociedade em conjunto, o ativismo incessante e sem freios da instituição penal cumpre a missão simbólica de reafirmar a autoridade do Estado e a vontade reencontrada das elites políticas de enfatizar e impor a fronteira sagrada entre os cidadãos de bem e a categoria desviantes, os pobres ‘merecedores’ e os ‘não-merecedores’, aqueles que merecem ser salvos e ‘inseridos’(mediante uma mistura de sanções e incentivos) no circuito do trabalho assalariado e instável e aqueles que, doravante, devem ser postos no índice e banidos, de forma duradoura. (WACQUANT, 2007, p. 16-17)

Desta forma, quando a Polícia atua como mecanismo repressivo puro, sem que o Estado busque e fortaleça outros agentes de controle social, sobretudo a educação e a justiça, bem como deixe de projetar e executar políticas sociais mitigatórias das desigualdades e contradições produzidas pelo capitalismo, apenas os efeitos do crime são atacados.

E a face mais visível são os marginalizados do sistema, serão os indivíduos rotulados como criminosos os eleitos para a ação policial no seu caráter repressivo declinado pelo Estado.

Foi assim que a descoberta deste código social extralegal conduziu a uma explicação da regularidade da seleção (e das cifras negras) superadora da etiologia: da tendência a delinquir às maiores 'chances' (tendência) de ser criminalizado. A clientela do sistema penal é constituída de pobres, não porque tenham maior tendência para delinquir, mas precisamente porque têm maiores chances de serem criminalizados e etiquetados como delinquentes. As possibilidades (chances) de resultar etiquetado, com as graves consequências que isto implica, se encontram desigualmente distribuídas (ANDRADE 1997, p. 270).

Um conjunto de fatores concatenados faz a Polícia tornar-se violenta, e os fatores externos que pressionam a Polícia a extrapolar o uso legítimo da violência física devem ser considerados, mormente para que não se coloque apenas na conta exclusiva das Polícias Militar, Civil ou as Federais, a violência exercida contra os cidadãos.

De toda sorte, por estarmos em um Estado Democrático de Direito é imperioso que toda forma de violência deva ser combatida, principalmente a violência institucionalizada, fazendo com que os indivíduos sejam violentados duas vezes pelo mesmo fato.

Primeiro por serem jogados às margens pelo impiedoso sistema capitalista, e depois, por não serem resgatados de infame condição, considerados cidadãos de segunda categoria, suportem toda a força de uma Polícia preparada para um combate de guerra, e que, por não saber quem são seus inimigos, elege seus próprios inimigos de forma intuitiva.

Para mitigar a forte repressão são lançadas estratégias de segurança pública com discursos sutis para que haja aparência de que há uma "polícia amigável", e que a população é colaborativa, mas, em realidade, esconde que a finalidade é reprimir uma classe social específica.

Deste modo, propostas de polícias de aproximação, em verdade, são:

Mecanismos de controle e condicionamento das classes populares, cuja característica principal é a ocupação militar do território. Nesse sentido, não é nenhuma espécie de polícia comunitária, como alguns afirmam, mas uma clara ocupação militar (MONCAU, 2012).

Uma das mais bem elaboradas propagandas de combate à criminalidade com o emprego da Polícia, são as chamadas UPP's (Unidades de Polícia Pacificadora), mas que na prática se afiguram em uma forma de controle da pobreza.

O fato de as UPPs estarem restritas ao espaço de favelas, e destinadas a algumas delas, já seria um indício luminoso para desvendar o que o projeto esconde: a ocupação militar e verticalizada das áreas de pobreza que se localizam em regiões estratégicas aos eventos desportivos do capitalismo vídeo-financeiro. Como o que Souza exemplifica: no Estado que “governa mais para o interesse hegemônico do que para a sociedade brasileira”<sup>8</sup>. Com isso, queremos frisar que as UPPs aprofundam as desigualdades e as segregações socioespaciais no Rio de Janeiro (BATISTA, 2009, p. 105).

Em complementação ao que se sustentou:

Ainda nessa perspectiva, as UPPs se aproximariam mais de uma forma “biopolítica” de gestão global da vida dos indivíduos, como se pode verificar nas inúmeras proibições, regulamentações e sistemas de vigilância impostos aos moradores, do que das experiências do chamado “policimento comunitário”- amiúde evocado pelos meios de comunicação para legitimar as ocupações (BARREIRA 2013, apud FREIRE, 2014, p. 12).

Destarte, observa-se que o Estado policial está em franca operacionalidade no Brasil, são práticas, estratégias e políticas que são engendradas para alcançar os alvos invariáveis, isto é, o pobre, o negro, os que estão à margem do processo de inclusão social, e que por isso, não se sentarão à mesa do desenvolvimento, da justiça social, das garantias constitucionais, mas que, de outro lado, terão um banco cativo nos tribunais penais.

O Brasil se policizou intensamente a partir da “transição democrática”. É como se uma cultura punitiva de longa duração se metamorfoseasse indefinidamente. Mudam os medos, mas ele, o medo, permanece ali, dirigido aos mesmos de sempre, os do “lugar do negro”. A tradução da conflitividade social em crime produziu por um lado o intragável politicamente correto, os “do bem”, e por outro o acirramento do estado de polícia. CPI's, vigilância, UPP's, controle territorial, a apologia da polícia de combate, o bom matador puro. Assim, a judicialização da vida privada caminha com a gestão policial da vida (BATISTA, 2011, p.3).

## CONSIDERAÇÃO FINAIS

O presente trabalho foi pensado e materializado em uma proposta que se revelou na construção do título, tema, e bem assim na disposição dos capítulos, em uma dicotomia, ainda que não no sentido corrente de contrários, opostos, mas antes, vinculada à perspectiva dialógica.

É sob esse prisma que se tratou de dois objetos de análise simultaneamente, a pobreza e o sistema punitivo brasileiro, os quais, aparentemente, epistemologicamente desvinculados um do outro, acabam por se relacionarem e, enfim, um dos objetos é soerguido para servir de substrato explicativo do outro.

Nesse tanto, retomando a premissa lançada de complementaridade, houve não uma repulsa de objetos distintos, mas uma atração e reciprocidade, e, destarte, pretendeu-se uma solidificação das duas partes de modo que se não possa indicar a qual delas pertence o protagonismo.

Pois bem, de um lado, a pobreza, e enfrentá-la teoricamente afigura-se tão complexo quanto vencê-la na prática, embora em um ou outro caso, à primeira vista possa se deixar seduzir por singularidades ideológicas.

Assim, tratou-se desde logo de situar a pobreza, que no léxico carrega o sentido de carecer de algo, mas aqui se delimitou de qual ausência se trata, e em que pese a pobreza, como fator econômico possa ser quantificada em um valor em dinheiro, inclusive para se incluir como abaixo ou acima de uma linha denominada de “linha de pobreza”, a análise cingiu-se a um espectro maior.

Para tanto, foram fincados marcos, ou seja, postulados definidos visando não ultrapassar limites pantanosos, não obstante, muitas vezes, devido a uma miríade de conceitos e pontos de vista que nem sempre estão em uníssono, não é difícil vislumbrar que alguns aspectos do trabalho possam ter soçobrado em algum pedaço de terreno não tão firme.

Referenciados lindes foram traçados, primeiro, por óbvio, no contexto do modo de produção capitalista, ainda que em algum momento tenha se buscado em fases anteriores subsídios importantes para a compreensão de algum dos atores da análise, como por exemplo, quando, historicamente voltou-se ao século XIX para colacionar pistas acerca do *Welfare State*, ou ainda no século XVII, quando se citou a *Poor Law*, de 1601 para se referir a “protoformas” de política social.

De todo modo, mencionadas incursões, quedaram esporádicas, pois, outro marco estabelecido foi o da questão social, cujos pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, aqui sim, à unanimidade, aduzem que sua linha de existência está assentada no ano de 1830.

Nesse particular veio à baila uma tendência de se discutir se subsiste uma nova questão social. Dois autores franceses, Robert Castel e Pierre Rosanvallon com interessantes argumentos, mormente Castel que trabalha os conceitos de precarização, inúteis, supranumerários e outros, para demonstrar que capitalismo impingiu formas metamorfoseadas de exploração foram convocados a debater essa temática.

De qualquer sorte, tratou-se de marcar posição estribando-se em renomados pesquisadores para rechaçar com certa veemência sedutora compreensão, uma vez que a contradição capital e trabalho, que é a essência da questão social, não restou superada, é dizer, a exploração de uma classe sobre a outra é a mesma, e o fato de haver novos argumentos de exploração, não implica asseverar nova pobreza, mas a velha pobreza com contornos atualizados.

Outra divisa histórica de que se lançou mão foi o segundo pós-guerra, vale dizer, a partir de 1945, demarcado para situar o chamado *Welfare State*, traduzido para nós como o Estado de Bem-Estar Social.

Aludido modelo de Estado bebe na fonte do ideário do economista John Maynard Keynes, trazendo em seu bojo, do mesmo modo, a concepção fordista. Entendeu-se que o liberalismo de clássicos economistas que pensavam o Estado como mínimo interventor, deixando o próprio mercado se guiar por meio de oferta e demanda (“Teorema de Say”), experimentou sua derrocada em 1929, com a Grande Depressão, e a partir desse momento o intervencionismo estatal avultou-se em regra.

A partir daí os países capitalistas adiantados experimentaram um período de grande vigor econômico e uma concatenada rede de proteção social, o que valeu tal período ser cunhado de “anos de ouro” ou “trinta anos gloriosos”.

Entretanto, como o capitalismo possui contradições e distorções imanentes, esse modelo de “Estado provedor” passou a não satisfazer mais os interesses do capital, e o que parecia uma conciliação entre o capital e trabalho, acaba obliterada, sem muita dificuldade, evidenciando-se que o capital tem em sua ontologia, a índole

funesta, de uma forma ou de outra, subjugar o trabalho, produzindo riqueza, e opostamente, pobreza.

É nesse contexto que mais uma baliza é erigida, é o neoliberalismo, que se avantajou sob o cambaleante *Welfare State*, e sedimenta-se como a salvação de última hora do capitalismo, máxime nos finais dos anos 70, início dos anos 80, e no Brasil, início dos anos 90, com a primeira eleição direta a Presidente da República pós-ditadura de 1964.

Passou-se a vivenciar a era da globalização ou mundialização, e sob o perigoso argumento de que vivemos em uma “aldeia global”, o capital cada vez mais encurta fronteira, e pega atalhos para ampliar a riqueza, ao mesmo tempo em que aprofunda a pobreza em face do retorno a ideais gerais do liberalismo, mormente, óbvio, a intervenção estatal apenas em situações estratégicas.

Os novos rumos estão cingidos a um modelo de Estado chamado de *Workfare*, que, grosso modo, significa o “bem-estar em troca de trabalho”, o qual está em paulatina e progressiva substituição do Estado *Welfare*, sendo que este trabalho a que se alude é o precarizado, o desregulamentado, desprotegido, que se traduz no neologismo da “flexibilização”.

De outro lado, quase desnecessário asseverar que se reportou apenas aos principais acontecimentos, e de qualquer modo, pontualmente, de um momento histórico tão complexo e que ainda se encontra em franco desdobramento.

Com efeito, o neoliberalismo é uma realidade, e está intimamente cooptado aos grandes países capitalistas do mundo, sobretudo dos EUA, que impõem a perversa globalização ou mundialização.

As consequências são catastróficas para as nações que não alcançaram o mesmo nível de desenvolvimento, pois assim como acontecia no imperialismo europeu, os países periféricos continuam sendo achacados e proporcionam, à custa de sua exploração, o bem-estar da população de centro.

As desigualdades sociais por conta disso são cada vez mais gritantes, e muitas vezes é desolador analisar o estágio a que chegamos.

Os Estados Unidos da América são o dístico de toda essa ordem mundial que privilegia o capital e homenageia o fetichismo, a coisificação ou reificação do ser humano.

Destaca-se que, não obstante os Estados Unidos da América se constituírem na principal potência capitalista do mundo, não há que se atribuir todas as mazelas de desigualdades na conta exclusiva dos norte-americanos.

Não obstante suas ações unilaterais, tresloucadas e emolduradas a um complexo de ser o novo Império Romano, utilizando-se para isso de embustes como argumentos, não são a única nação do mundo que promove a exploração alheia e determina suas próprias regras.

Assim, uma onda anticapitalista, tendo por alvo única e exclusivamente os Estados Unidos da América, pode ter o condão de ocultar a verdadeira questão da desigualdade econômica mundial, o estágio atual do modo de produção capitalista, sobretudo a financeirização, isto é, o deslocamento de investimentos do setor produtivo para a mera especulação no mercado financeiro.

Destarte, se os Estados Unidos da América fossem suplantados hoje por outra nação, essa nova potência iria dar continuidade em maior ou menor grau, à postura capitalista norte-americana.

Nesse tanto, havendo uma ordem econômica mundial e uniforme, os países que são coagidos a se submeterem, implicando na relativização de sua soberania, e mero simbolismo de seu ordenamento jurídico-legal, experimentam desigualdades sociais estarrecedoras e inaceitáveis, dignas de revirar o estômago.

Com isso, é necessário buscar formas de controlar, ou pelo menos mitigar as consequências desse capitalismo ávido por lucros, que muitas vezes está acima dos governos ou é o próprio governo.

Se o neoliberalismo é global, o que decorre dele também o é. Assim, há que se alinhavarem caminhos dentro da própria globalização.

As discussões e debates acadêmicos são importantes e podem se converter em um referencial, mas um discurso arrebatador ou apenas eficiente será sempre um discurso se não colocado em prática.

Com relação à realidade brasileira, destacaram-se recortes históricos, os quais deram conta de entender a nossa própria pobreza, que embora circunscrita ao modo de produção capitalista, revela ínsitas particularidades.

Um dos pontos chave referenciado diz respeito à mão de obra escrava, cuja sua existência por si só já seria fator demasiado elucidativo, porém, causas importantes podem ser extraídas de sua extinção.

É dizer, na medida em que se sugou toda a força do trabalho humano escravo, e por conta de conjunturas externas não se compatibilizava mais esse modo de trabalho, o negro foi simplesmente descartado, sem que fosse devidamente preparado para a nova realidade.

Essa postura arrastou o negro para os períodos subsequentes da história emoldurado em uma condição de inferioridade, com menos escolaridade que o branco, com empregos de menor complexidade, e por conseqüência, menores salários, confinado em favelas, e marcado por preconceitos de toda ordem.

Independentemente de se reconhecer ou não que Brasil em algum momento usufruiu do modelo de *Welfare State*, por certo houve momentos que se observou dada preocupação com os direitos sociais, sobretudo a partir de 1930 com importantes legislações que seguiram essa direção, como por exemplo, a CLT.

De outro lado, o país a partir de 1990 passou a ser regida pela batuta neoliberal, alinhando-se ao receituário do Consenso de Washington, fazendo com que a concentração de renda não retrocedesse.

Embora incontestável a adoção do modelo neoliberal a partir de 1990, a Constituição Federal de 1988 albergou importantes direitos e garantias de ordem social, e bem assim, princípios e objetivos baseados na busca da igualdade e redução das desigualdades sociais, o que permitiu, a partir de 2003, em que pese o continuísmo da área econômica, estruturação de programas de transferência de renda que proporcionaram a redução da pobreza, mais especificamente, da miséria.

Contudo, ainda que milhares de pessoas tenham saído da linha da pobreza extrema, e outros tantos tenham ascendido a uma classe social denominada de a “nova classe média”, considerando-se que os critérios que internacionalmente servem de baliza para se indicar se um indivíduo está acima ou abaixo da linha da pobreza, demonstram que há muito por fazer, e que a pobreza ainda é demasiadamente perceptível.

Não se deve perder de vista, por necessário, que o modelo *workfare*, não é um apanágio apenas dos países capitalistas desenvolvidos, é uma ameaça para os trabalhadores também no Brasil, e sua estratégia de desregulamentação, precarização, desproteção e não cobertura universal dos direitos sociais estão sempre em pauta sob o já comentado argumento eufemístico da “flexibilização”, o

que pode acarretar na definitiva substituição do Estado Social, vislumbrado na CF/88, para um Estado Penal.

É nesse contexto econômico e social que se apresenta a outra face da dissertação: o sistema punitivo brasileiro, o qual tem como determinante a realidade capitalista mundial, e bem assim a própria realidade brasileira, forjada de acordo com características históricas particularizantes.

O sistema penal brasileiro há muito se mostra obsoleto, afigurando-se a legislação penal em um emaranhado de remendos que busca acompanhar a evolução do Estado e da sociedade.

De qualquer modo, a problemática que se esforçou por destacar não é essa, mas sim o sistema penal consoante o império do capitalismo nos seus efeitos de feição neoliberal.

Se em um contexto de um *Welfare State* à brasileira, o sistema punitivo já se revelou altamente seletivo, alcançando apenas a parcela da população arrastada para às margens da sociedade, em um cenário de neoliberalismo, com a forte pressão da direita punitiva esse quadro tende a se agravar.

A correia de transmissão para legitimar discursos obscurantistas perante a sociedade é a imprensa monopolizada, à qual, por escusos interesses, potencializa a violência e a insegurança, que em si mesmas, já se avultam como um fator de inquietação e que urge de enfrentamento responsável.

Assim, o Estado de garantias sociais, plasmado na Constituição Federal de 88, devido a práticas no campo socioeconômico do *Workfare State*, é progressivamente substituído pelo Estado Penal.

O Estado então se vale do Direito Penal, o mais repressivo dos ramos do Direito, que deveria ser manejado tão só como exceção, mas acaba sendo acionado emergencialmente a todo o momento, funcionando, dessa maneira, com alta carga de simbolismo.

Já é uma tendência brasileira o Direito Penal simbólico, utilizado como remédio para as patologias sociais não curadas porque não se atacam as suas causas, mas apenas o seus efeitos, e por isso é comum a hiperinflação legislativa, que se produz e se reproduz a depender da vontade da classe dominante e dá mídia, sua interlocutora de última hora.

Desse modo, não obstante a deficitária infraestrutura dos aparelhos repressivos do Estado, a espetacularização do crime promovido pela imprensa e demagogos de plantão, induz-se a imaginar que o problema da criminalidade se resolve com pura repressão e leis mais reacionárias.

E sob essa perspectiva que há um embate entre correntes que preconizam a deslegitimação do sistema penal, alguns propondo sua completa abolição, e outros, em pensamento oposto, seu maior endurecimento.

Se por um lado a crítica abolicionista se revela de todo pertinente, ante a não superação do próprio modo de produção capitalista, na prática se apresenta como inviável, utópico, e com um agravante, pode fazer ressurgir uma fase superada da nossa civilização, que é a vingança privada.

Na outra ponta, um direito que pretende ter sua função balizada na proteção da norma, tal qual o faz o denominado direito penal do inimigo, é afrontar o direito constitucional na sua atual configuração de Estado Democrático de Direito e respeito aos direitos fundamentais consagrados em nossa Constituição Federal.

Nesse tanto, ante a tendência encarceradora do Estado, a liberdade do cidadão não pode aguardar que se promova a justiça social, a igualdade, enfim, a evolução social e estatal, e assim, tanto quanto melhor que se tenha um parâmetro para que o cidadão seja salvaguardado, e parece que, lastreado nos direitos humanos (fundamentais), essa medida é a dignidade da pessoa humana e todo o arcabouço de leis e princípios dela decorrentes, fundado em um Direito Penal da intervenção mínima.

Em tempos de racismo camuflado, de linchamentos televisivos, de comentaristas de segurança pública, de abusos que vão de uma polícia incompatível com a democracia a um Poder Judiciário legalista e conservador, e de investidas neoliberal, a pobreza rotulada, sem defesa, permanece pouco no banco da escola, mas é “convidada” a se sentar no banco dos réus.

## REFERÊNCIAS

ACANDA, J. L. *Sociedade civil e hegemonia*. Tradução de Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.

ADORNO, Sérgio. *Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea* In: O que ler na ciência social brasileira 1970-2002. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. 2002.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Amnesty International Report 2012*. Disponível em: <http://www.amnesty.org/pt-br/annual-report/2012/downloads>. Acesso: junho de 2015.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* São Paulo, Cortez Editora e Editora da Unicamp, 2002.

ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores. 1971.

BAER, Mônica et. al. *Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional*. Economia e Sociedade, Campinas, n.4, p.79-126, jun.1995.

BALESTRELLI, R.B. *Direitos Humanos: coisa de polícia*. Passo Fundo, CPEC/Anistia Internacional, 1998.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARROSO, Daniel Viegas S. *Criminologia: Do Estado de Polícia ao Estado de Direito*. Florianópolis: Conceito Editora, 2009.

BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução crítica a criminologia brasileira*. Ed. Revan, 2011.

\_\_\_\_\_. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Coleção Pensamento Criminológico, vol. 2. Ed. Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

\_\_\_\_\_. *Revista Justiça e Sistema Criminal*. v. 1, n. 1, jul./dez. 2009 - Curitiba: FAE Centro Universitário, 2009

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BELLI, Benoni. *Violência, polícia e direitos humanos*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v.10, n.39, p.231-240, jul.-set. 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BICUDO, Hélio. *A Unificação das Polícias*. Estudos Avançados 14 (40), 2000.

BITENCOURT, César Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 3.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 8ªed., São Paulo: Malheiros, 2007.

BRAGA, Rosalina. *Conhecendo a cidade pelo avesso: o caso de Salvador*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. In: Coleção Movimentos Sociais V.1, cap. IV.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?* Pesquisa e Planejamento Econômico, v.21, n. 1, abr. 1991.

BRETAS, M.L. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. Tempo Social, São Paulo, Editora USP, n.9, maio 1997.

BUSSINGER, V. V. *Fundamentos dos Direitos Humanos*. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

CARDOSO, Luis de Souza. *Neoliberalismo, Estado e Educação*. Convent Internacional, CEMOrOc-Feusp / IJI - Univ. do Porto / FIAMFAAM – Comunicação Social, 11 janeiro-abril 2013.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. 9ªed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social*. Tradução de Iraci D. Peleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CONDE, Francisco Muñoz, HASSEMER, Winfried. *Introdução à Criminologia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; Carvalho, Edward. *Teoria das janelas quebradas: e se a pedra vem de dentro*. Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre, v. 3, n. 11, 2003. Aceso em: 12.08.2015.

COUTINHO, L. *A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências da mudança*. Economia e Sociedade, Campinas, n. 1, p. 69-87, ago. 1992.

CHAVIGNY, P. *Definindo o papel da polícia na América Latina*. In: PINHEIRO, P.S. et al. (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça*. O não Estado de Direito na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 23/08/15.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A Era Vargas*. São Paulo: Moderna, 1997.

DELGADO, Guilherme Costa (2004). *O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea*, IPEA: Texto para discussão n. 1025.

DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Caderno 08. Unicamp, 1993.

ESTIVILL, Jordi. *Panorama da luta contra a exclusão social*. Bureau Internacional du Travail, STEP/Portugal, 2003.

FAGNANI, Eduardo. *Welfare State: Tendências Internacionais, caminhos para o Brasil*. Revista Plataforma Políticas Sociais, São Paulo: 2014.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría do garantismo penal*. Trad. Perfecto Andrés Ibanéz et al. Madrid: Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FERNANDES, Newton. FERNANDES, Valter. *Criminologia Integrada*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 14. ed. Petrópolis, São Paulo: Vozes, 1975.

FREIRE, Silene de Moraes; GRIMMA, José Manuel; CARVALHO, Andreia de Souza de. (Org.) *Anais do V Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação das crianças e adolescentes na América Latina hoje*. Buenos Aires, Argentina/Rio de Janeiro, Brasil, 26, 27 e 28 de novembro de 2014.

GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GENNARI, Adilson; ALBUQUERQUE, Cristina. *Globalização, desemprego e (nova) pobreza: Estudo sobre impactes nas sociedades portuguesa e brasileira*. Revista Crítica de Ciências Sociais (online), 92, 2011, colocado online no dia 01 Novembro 2012, criado a 15 Julho 2015. URL: <http://rccs.revues.org/3970>; DOI: 10.4000/rccs.3970. Acesso em 21/08/15.

GONÇALVES DA SILVA, Ricardo. *Do Welfare ao Workfare ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista*, 2011. 211f. Tese (doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GOUGH, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London, Macmillan Press, 1979.

GRECO, Rogério. *Direito Penal do equilíbrio: uma visão minimalista do Direito Penal*. 2.ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

HASSEMER, Winfried; MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción a la Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, Forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo, 1984. 419 páginas. Editora Abril Cultural. Coleção Os Pensadores.

HOBBSAWM, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *A Questão Social no capitalismo*. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. In: ---. 3 ed. –São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, OCTAVIO. São Paulo em perspectiva, 5(1):2-10, 1991.

JAKOBS, Günter; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo, noções e críticas*. Org. e Trad.: André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 6ªed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

LEMOS, Clécio José Morandi de Assis. *Sistema penal como instrumento proletário: a luta criminológica radical e a legitimação inversa do sistema punitivo*. Revista faculdade de direito, UFMG. Belo Horizonte, 2013.

MONCAU, Joana. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/514847-unidades-de-policia-pacificadora-uma-nova-face-da-repressao-policial-no-brasil>. Acesso em 12.08.2015.

LESSA, Sérgio e TONET, Sérgio. *Introdução à filosofia de Marx*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MALLOY, James M. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.

MANNHEIM, K. *Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia*. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política – livro I, volume II*. 23. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MESQUITA NETO, P. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In: PANDOLFR, D.C. et al. (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

NETTO, José Paulo. *Cinco Notas a propósito da “Questão Social”*. In: Temporalis/ABEPSS. Ano 2, n.3 (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

NICOLA, Ubaldo. *Antologia ilustrada de filosofia: das origens à idade moderna*. Tradução de Maria De Luca. São Paulo: Globo, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. *Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social*. Copenhague, 1955.

PASTORINI, Alejandra. *A categoria “questão social” em debate*. – 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A.P. *Política Social: temas e questões*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara A.P. *Welfare State: Tendências Internacionais, caminhos para o Brasil*. Revista Plataforma Políticas Sociais, São Paulo: 2014.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar, Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos* (org. Mione Apolinário Sales et all.), São Paulo: Cortez, 2004.

PORTO, M. S. F. *Violência e segurança: a morte como poder?* In: OLIVEIRA, D. D. et al. (Orgs.). *Violência policial: tolerância zero?* Goiânia: UFG, 2001.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Tradução de Francisco Silva; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977. SAES, Décio. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2.ªed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

\_\_\_\_\_. *Fascismo e ditaduras*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1978.

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. IPEA, v. 23, 2015.

QUEIROZ, Paulo. *Funções do direito penal: legitimação versus deslegitimação do sistema penal*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

REIS, Gustavo Augusto Soares do. *A importância da defensoria pública no Estado Democrático e Social de Direito*. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 6, n. 6, 2009.

ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. In: \_\_\_\_\_. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

SARAIVA, Elaine Cristina et. al. *A flexibilização das normas coletivas de trabalho na redução de salário e da jornada de trabalho*. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 6, n. 6, 2009.

SILVA JUNIOR, João Romano da. *Dominação e resistências na ordem mundial pós-guerra fria*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 22 out. 2010. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29429&seo=1>. Acesso em 22/08/15.

SIMANTOBS, Fábio Tofic.. Disponível em: <http://jota.info/crimes-e-penas>. Acesso em 13/06/15.

SOARES, L.E., 2000. *Meu casaco de General*. Cia das Letras, São Paulo.

STEIN, Rosa. Helena. *A (nova) questão social e as estratégias para o seu enfrentamento*. IN: SER SOCIAL. Revista semestral do Programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social UNB: n.º 6, janeiro a junho de 2000.

VALOURA, Leila de Castro. *Paulo Freire, o educador brasileiro autor do termo Empoderamento, em seu sentido transformador*. Disponível em [http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos\\_e\\_textos/Comportamento\\_organizacion al/empowerment\\_por\\_paulo\\_freire.pdf](http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Comportamento_organizacion al/empowerment_por_paulo_freire.pdf). Acesso em 24/08/15.

WACQUANT, L. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*. Trad. Sérgio Lamarão. 3 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WACQUANT, Loïc. *Castigar a los parias urbanos*. In: Ofícios terrestres, 2005, año XI, nº 17. Publicación de la Facultad de periodismo y comunicación social, Universidad Nacional de la Plata. 2005. p. 10-14. Disponível em: <http://www.loicwacquant.net/assets/Papers/CASTIGARPARIASURBANOS.pdf>. Acesso em 20/07/2015.

WEBER, M. *A política como vocação*. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Orgs.). *Marx Weber: ensaios sociológicos*. Trad. Waltensir Dutra. 5ª edição. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.

WIEVIORKA, M. *O novo paradigma da violência*. In: *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, nº 9, São Paulo: USP, FFLCH, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. *A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar*. São Paulo: Saraiva, 2012.

<https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest-1-will-own-more-all-rest-2016>. Acesso em 16/08/15.

<http://www.pco.org.br/negros/negros-sao-maioria-nas-prisoas-brasileiras/zeoi,s.html>. Acesso em 13/06/15>

<http://www.brasildefato.com.br/node/30497>. Acesso em 13/06/15

<http://www.calendariodopis2014.com.br/valor-do-bolsa-familia-2015.html>. Acesso em 24/08/15.

<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em 13/06/15

<http://quilombo-dos-palmares.info/>. Acesso em 23/08/15