

Criminalidade e justiça penal na América Latina

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*

RESUMO

Partindo de uma apresentação dos indicadores que permitem avaliar o grau de democratização do sistema de justiça penal, no contexto dos processos de democratização no continente latino-americano, o presente artigo aponta a defasagem existente neste âmbito, nas várias instâncias que compõem o sistema de justiça, desde a legislação penal até o sistema penitenciário. Analisando especificamente a situação no Brasil e na Argentina, são apontadas as deficiências no funcionamento das instituições responsáveis pelo controle do crime, assim como o aumento das taxas de criminalidade, como fatores que resultam em uma crescente perda de legitimidade do sistema, incapaz de justificar o seu alto grau de seletividade e de arbítrio. São elencadas algumas iniciativas que vêm sendo tomadas para dar conta destes fenômenos. Ao final, são apresentadas algumas alternativas para o aperfeiçoamento institucional, entre as quais a atuação dos cientistas sociais, com a produção de pesquisas e análises, coloca-se como um elemento central para ampliar a capacidade institucional para lidar com a conflitualidade social contemporânea em bases democráticas.

Palavras-chave: Justiça Penal, Democracia, Criminalidade, Controle Social, Política Criminal.

ABSTRACT

After a presentation of indicators that allow to asses the degree of democratization in the criminal justice system in the context of democratization processes in Latin America, this article points out the discrepancy existing in that domain, in the several instances that make up the justice system, from criminal legislation to the prison system. Examining the specific

situation of Brazil and Argentina, problems in the functioning of institutions responsible by crime as well as the increase in crime control are pointed out as factors that cause a growing loss of legitimacy for the system, which is unable to justify its high degree of selectivity and arbitrariness. Some efforts under way to approach that phenomenon are listed. Finally, a few alternatives for institutional improvement are presented, among which the action of social scientists by producing research and analyses, as a crucial instrument to enlarge institutional ability to deal with current social conflict on democratic bases.

Key words: Criminal justice; Democracy; Crime; Social control; Criminal policy.

1. O Processo de redemocratização e o sistema penal

A década de 80 representou, para a América Latina, a transição de sistemas políticos autoritários a governos democraticamente eleitos, com implicações profundas para o sistema de justiça penal. Pretende-se aqui estabelecer parâmetros para averiguar a eficácia do processo de democratização, levando em consideração a administração da justiça penal enquanto um dos setores mais relevantes para a caracterização de um sistema político como democrático.¹

Em vista das dificuldades para definir a democracia, principalmente quando se trata de medir o desenvolvimento democrático de um regime, José María Rico adota como critério a democracia real ("*democracia en regímenes actuales*"), em contraposição à democracia como ideal, de acordo com a distinção realizada por Robert Dahl. Aquela se caracteriza pelas instituições típicas das "*democracias liberais*", como: primazia do direito, pluralismo político e de idéias, liberdade de expressão e de associação, sufrágio universal, delegação do poder a funcionários escolhidos livremente, separação dos poderes e existência de um marco constitucional e legal para reger a atuação dos funcionários públicos e mecanismos de controle entre os poderes do Estado (RICO, 1997, p. 37).

No mesmo sentido, Guillermo O'DONNELL vai sustentar que

O país X é uma democracia política, ou poliarquia: realiza eleições competitivas regularmente programadas, os indivíduos podem criar ou participar livremente de organizações, entre elas os partidos políticos, há liberdade de expressão, inclusive uma imprensa razoavelmente livre, e assim por diante. O país X, no entanto, é prejudicado por uma vasta pobreza e uma profunda desigualdade. Os autores que concordam com uma definição estritamente política, basicamente schumpeteriana, argumentariam que, embora as características socioeconômicas de X possam ser lamentáveis, esse país pertence sem dúvida ao conjunto das

democracias. Essa é uma visão da democracia como um regime político, independente das características do estado e da sociedade. Outros autores, ao contrário, vêem a democracia como um atributo sistêmico, dependente da existência de um grau significativo de igualdade socioeconômica, e/ou de uma organização social e política geral orientada para a realização dessa igualdade. Esses autores descartariam o país X como "não verdadeiramente" democrático, ou como uma democracia "de fachada".

A literatura contemporânea produziu fartas definições de democracia. Se as opções se limitassem às duas que acabei de esboçar, eu optaria pela primeira. A definição que combina democracia com um grau substancial de justiça ou igualdade social não é útil em termos de análise. Além do mais, é perigosa, pois tende a condenar qualquer democracia existente e, portanto, favorece o autoritarismo – na América Latina, aprendemos isso por esforço próprio nas décadas de 1960 e 70 (O'DONNELL, 2000, p. 338).

No entanto, este mesmo autor vai reconhecer que, se no país X existe uma condição difusa de pobreza extrema (a qual afeta muito mais capacidades do que aquelas baseadas unicamente em recursos econômicos), seus cidadãos são de fato privados da possibilidade de exercer sua autonomia, exceto talvez em esferas que se relacionem diretamente com sua própria sobrevivência:

Se a privação de capacidades decorrente da pobreza extrema significa que muitos enfrentam enormes dificuldades para exercer sua autonomia em muitas esferas de sua vida, parece haver algo errado, em termos tanto morais quanto empíricos, na proposição de que a democracia não tem nada a ver com esses obstáculos socialmente determinados. Em realidade, dizer que ela não tem nada a ver é muito forte: os autores que aceitam uma definição baseada no regime advertem com frequência que, se essas misérias não forem enfrentadas de algum modo, a democracia, mesmo numa definição estreita, estará ameaçada. Esse é um argumento prático, sujeito a testes empíricos que, de fato, mostram que as sociedades mais pobres e/ou mais desiguais têm menor probabilidade de ter poliarquias duradouras (O'DONNELL, 2000, p. 340-341).

Hoje o indicador mais utilizado para medir o nível de uma democracia é a defesa dos direitos humanos, entre eles a liberdade humana (integridade física dos indivíduos, primazia do Direito, liberdade de expressão, participação política e igualdade de oportunidades) e os direitos políticos e as liberdades civis. Alguns destes direitos estão intimamente relacionados à administração da justiça, como a igualdade perante a lei, acesso a um poder judicial imparcial e independente, proteção contra detenções arbitrárias e tortura, mecanismos de controle contra a corrupção.

A transição democrática é o processo que abarca uma liberalização política, que envolve o aumento do pluralismo político, a tolerância à oposição e o respeito às liberdades públicas do regime e sua democratização, o que envolve a participação popular, direta e/ou indireta,

nas tomadas de decisões. Este processo não é linear e pode ser prejudicado por resquícios do regime anterior. No caso da América Latina, no final da década de 70 e início dos anos 80, não houve rupturas abruptas e sim um esgotamento dos regimes autoritários. A transição foi determinada por fatores internos, cujos rumos foram delineados pelas elites dominantes representadas pelas autoridades militares – anistia geral, e externos, em que pesaram as influências políticas e culturais do exterior, principalmente dos EUA.

Os elementos que compõem o sistema de justiça penal e os princípios que o sustentam são diversos. Entre os primeiros, podem-se apontar as normas que regem a determinação de condutas proibidas e as instituições que as promulgam, reformam ou derrogam (Congresso, Presidência da República, Ministério da Justiça), bem como as agências responsáveis pelo controle preventivo, investigação, julgamento e execução das penas previstas para a prática de condutas criminalizadas (polícia, tribunais, sistema penitenciário). Os princípios são os da acessibilidade à justiça, da independência do Poder Judiciário, da legalidade, culpabilidade, humanidade, da eficiência e da moderação. Todos eles dizem respeito ao devido processo legal.² Neste sentido, o direito penal processual, bem como as normas constitucionais, constituem, no âmbito de um Estado de Direito, instrumentos para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, visando assegurar os direitos fundamentais do cidadão contra a arbitrariedade e abusos no uso da força por parte do Estado.

Em termos gerais, a principal constatação a respeito da situação da justiça penal no continente latino-americano, no contexto da transição democrática, é de uma grande defasagem entre o plano do formal e do real no tocante aos princípios, entre o dever ser e o ser. Quanto à acessibilidade, há desinformação sobre leis e procedimentos, bem como sobre meios para buscar os direitos. Também há a perda da confiança em razão da imagem negativa do Judiciário criada pela corrupção, morosidade e ineficiência. Quanto à independência judicial, as decisões judiciais estão, em muitos casos, sujeitas a pressões externas (período para exercício da função, remuneração variável e precária, ameaças de morte, destituição de cargos) e internas (instâncias superiores). A imparcialidade e equidade do juiz são atingidas por pressões, ameaças e corrupção; suspensão de garantias processuais; expressões vagas nos códigos que favorecem a arbitrariedade; indefinição do momento exato do início do processo; deficiências dos sistemas de defesa. Quanto à transparência, constatam-se deficiências na fiscalização e na informação sobre as atividades, bem como a inexistência de controle externo. Como lembra O'Donnell,

Na América Latina há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos. Quando um empresário de reputação duvidosa disse na Argentina: "Ser poderoso é ter impunidade [legal]", expressou um sentimento presumivelmente disseminado de que, primeiro, cumprir voluntariamente a lei é algo que só os idiotas fazem e, segundo, estar sujeito à lei não é ser portador de direitos vigentes, mas sim um sinal seguro de fraqueza social. Isso é em particular verdadeiro, e perigoso, em embates que podem desencadear a violência do Estado ou de agentes privados poderosos, mas um olhar atento pode detectá-lo também na recusa obstinada dos privilegiados a submeter-se a procedimentos administrativos

regulares, sem falar da escandalosa impunidade criminal que eles costumam obter. (O'DONNELL, 2000, p. 346)

Durante o recente processo de transição democrática no Continente, algumas reformas legislativas ocorreram, visando a valorização dos princípios fundamentais, a redução da atuação das Forças Armadas na política interna, a transformação da polícia e a adequação da administração da justiça às necessidades e realidades de cada país, derogando e modificando disposições dos regimes autoritários. Buscou-se também, em alguns casos, a modernização do sistema de justiça, com a profissionalização de cada setor, estabilidade dos magistrados, promotores e policiais, introdução da carreira judicial e criação de Conselhos de Judicatura e escolas de capacitação e melhoria técnica.

Nota-se também, em alguns países, uma tendência de aproximação ao modelo anglo-saxão, principalmente o norte-americano, pela substituição do modelo inquisitivo pelo acusatório no âmbito do processo penal, com a potencialização do Ministério Público pela ampliação do princípio da oportunidade para a ação penal, maior respeito às garantias processuais, redução dos casos de prisão preventiva, presença de oralidade, publicidade e contraditório durante todas as fases do processo e redução dos prazos.

Destacam-se ainda iniciativas no sentido da desmilitarização da polícia, sua incorporação às instituições civis e sua submissão ao controle destas, maior qualidade na capacitação dos agentes; maior independência e atuação mais efetiva do Ministério Público; criação e qualificação de Defensorias Públicas; eliminação de tribunais especiais para policiais militares; despolitização da escolha de magistrados das Cortes Supremas; introdução de procedimentos abreviados e informalizados; criação de comissões para melhoramento da justiça e proteção de direitos humanos.

Tais reformas, que em muitos países não chegaram a ocorrer, não foram capazes ainda de resolver os principais problemas e dificuldades para a consolidação de um sistema penal garantidor dos direitos fundamentais. Como se sabe, abusos de poder são fenômenos endêmicos na América Latina. Tortura e maus-tratos infligidos por membros de forças militares, policiais ou por pessoal dos centros penitenciários, muitas vezes apoiados por comerciantes e empresários, continuam ocorrendo e permanecem impunes nos países da região. As mudanças limitaram-se, geralmente, ao plano formal, além de subsistirem violações aos princípios fundamentais e obstáculos à modernização e democratização do sistema.³ Ainda segundo O'Donnell,

Na maioria dos países da América Latina o alcance do Estado legal é limitado. Em muitas regiões, não só as geograficamente distantes dos centros políticos, mas também aquelas situadas na periferias de grandes cidades, o Estado burocrático pode estar presente, na forma de prédios e funcionários pagos pelos orçamentos públicos. Mas o Estado legal está ausente: qualquer que seja a legislação formalmente aprovada existente, ela é aplicada, se tanto, de forma intermitente e diferenciada. E, mais importante, essa legislação segmentada é englobada pela legislação informal baixada pelos poderes privatizados que realmente dominam esses

lugares. Isso conduz a situações complexas, das quais infelizmente sabemos muito pouco, mas que acarretam com frequência uma renegociação contínua dos limites entre essas legalidades, formal e informal, em processos sociais nos quais é (às vezes literalmente) vital entender os dois tipos de lei e as relações de poder extremamente desiguais que eles produzem. O sistema legal informal dominante que resulta, pontuado por reintroduções arbitrárias do sistema formal, sustenta um mundo de violência extrema, como mostram dados abundantes, tanto das regiões urbanas quanto das rurais. (O'DONNELL, 2000, p. 347)

Os principais obstáculos à democratização ainda não foram removidos, com destaque para o militarismo, crise econômica, dívida externa, conseqüências sociais do ajuste estrutural, permanência das atitudes tradicionais, burocracia partidarista, corrupção e narcotráfico. Estes fatores incrementam a delinqüência e o sentimento de insegurança.

Os programas destinados à modernização e democratização foram financiados pela AID (Agencia para el Desarrollo Internacional) dos EUA na década de 80, pelo Banco Mundial e pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a partir de 1993, com o objetivo de possibilitar o fomento das atividades econômicas e produtivas na região. Um dos objetivos de tais programas é a "exportação" do modelo de justiça anglo-saxão, muitas vezes de forma acrítica e sem análises mais profundas. Enquanto no modelo anglo-saxão é conferida pouca importância ao processo penal, visto que em 90% dos casos a acusação ou a sentença são negociadas, o modelo continental, historicamente adotado pelos países latino-americanos, persegue um ideal de justiça sem negociação e prevê, ao menos formalmente, mais garantias aos acusados.⁴

Tende-se a um incremento da defasagem entre o ideal e o real e à implementação de mudanças meramente simbólicas. Não se tem refletido sobre a importância dos vários setores do sistema penal nos diversos países, e há carência de indicadores precisos que avaliem a evolução da democratização e da modernização desta área. De todo modo, o aspecto positivo a ser ressaltado é uma sensibilização crescente sobre a necessidade de democratizar e melhorar os sistemas políticos e a administração da justiça no continente.

2. O controle penal na semiperiferia

Nos marcos do que se convencionou chamar Estados de Bem Estar Social, constituídos nos países capitalistas centrais no período do pós-guerra, os mecanismos não punitivos de indução à conformidade, através da incorporação da maioria da população a um sistema altamente disciplinado de produção e a um multifacetado mercado de consumo, assim como uma grande quantidade de instituições sociais de proteção social e um sistema escolar incluyente, além de um sistema de meios de comunicação massiva, garantiram uma relativa diminuição da preocupação com o controle penal. Nos marcos de uma economia em expansão, esse conjunto de mecanismos reduziu a centralidade do sistema formalizado de castigos para a produção e conservação da ordem social.

Diferentemente dos países centrais, Brasil e Argentina, situados na semiperiferia do sistema capitalista,⁵ nunca contaram com mecanismos em condições de substituir as funções exercidas pelo sistema penal, tanto no plano material quanto no plano simbólico. Nestas sociedades, com um sistema escolar fragmentado e ineficiente, que restringe a educação superior universitária a setores sociais reduzidos; um sistema produtivo incapaz de garantir o acesso à renda e à seguridade social a amplos setores da população; um mercado interno onde apenas uma pequena parcela tem acesso aos bens de consumo; sociedades nas quais quase metade da população se encontra em condições de pobreza extrema, o sistema de justiça penal acentua sua centralidade para a manutenção da ordem social, incapaz de manter-se através dos procedimentos ordinários ou tradicionais de formação de consenso ou de socialização primária. Como acentua Virgolini,

La ausencia de un mercado de trabajo y de consumo, la falta de recursos mínimos para atender programas generales de tipo asistencial y la carencia de un sistema escolástico regularmente abarcativo, no pueden sino focalizar en un primer plano a los controles de tipo punitivo, que actúan así en el vacío producido por la ausencia o el degrado de los mecanismos de socialización o de control no punitivo (VIRGOLINI, 1992, p.85).

Além disso, com a redemocratização, os novos administradores do Estado, agora eleitos pelo voto popular, depararam-se com uma situação de aumento das taxas de criminalidade, decorrente de fatores como a grande concentração populacional produzida pela migração do campo para as grandes metrópoles urbanas, consolidada no Brasil durante o período de governo militar que, através do arbítrio, represou muitos bolsões de conflitualidade social emergente (ADORNO, 1994).

Para os novos governos eleitos na região, em todas as esferas de administração (federal, estadual e municipal), o problema da segurança pública passou a se colocar como uma das principais demandas da chamada "opinião pública", muitas vezes amplificada por via da atuação dos meios de comunicação de massa. O "sentimento de insegurança" é crescente, com o aumento da percepção pública a respeito das diversas esferas da criminalidade, desde a economia do tráfico na favela e a criminalidade urbana violenta até os centros dos sistemas político e financeiro, onde ocorrem a lavagem de dinheiro e o desvio de recursos públicos para o enriquecimento privado. A resposta estatal é insistentemente cobrada e colocada no centro do debate político em períodos eleitorais.

Com a ampliação da demanda por maior rigor no combate e punição aos delitos contra o sistema financeiro, contra a economia popular, contra as finanças públicas, Brasil e Argentina tiveram que introduzir, em sua agenda de reformas político-estruturais, mecanismos de controle público sobre as práticas de corrupção e utilização do Estado por interesses privados, bastante anteriores aos governos militares e colocados na ordem do dia pela necessidade de modernização das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Também a necessidade de uma modernização das relações de consumo, fundamental para a inclusão no sistema capitalista globalizado, acaba por resultar em uma legislação protetiva dos direitos do consumidor, com a criminalização de condutas de fabricantes e

fornecedores de produtos e serviços. Foram também criminalizados, de forma específica, os atos de discriminação étnica, de gênero ou de qualquer natureza, para a garantia da convivência pacífica em sociedades multiculturais. A maior percepção a respeito dos perigos em relação à degradação do meio ambiente natural colocou em pauta a criminalização de condutas atentatórias ao meio ambiente, assim como estruturas específicas para a fiscalização e o processamento de todos esses delitos.

Em todas essas áreas, houve a ampliação dos fatos caracterizados como delitos, num movimento de criminalização que procura acompanhar a velocidade das mudanças em curso nas sociedades contemporâneas. Junto com as demandas internas por redução dos riscos inerentes à vida social em um contexto de transformações aceleradas, o sistema penal teve de dar respostas à necessidade de atuar na repressão a um novo tipo de criminalidade, organizada globalmente em forma de redes de produção e tráfico de mercadorias que não têm permissão para transitar no mercado formal e que significam, no mínimo, um terço de todo o volume de capital em circulação no mundo globalizado.⁶

Em relação à polícia, o debate gira em torno da sua reciclagem para atuar em um Estado Democrático de Direito, visando assegurar os direitos de cidadania de toda a população e não apenas das elites, também com vistas à economia administrativa e à racionalização dos esforços de informação e prevenção necessários ao enfrentamento da criminalidade em seus vários níveis, com a redução da seletividade na atividade policial ou o seu redirecionamento para os delitos mais graves em termos de consequências sociais. Tais mudanças esbarram em uma cultura repressiva, fruto do papel historicamente desempenhado pela polícia em países com tamanha desigualdade social como Brasil e Argentina.

O sistema judicial é alvo de constantes propostas de mudança, que ocorrem de forma fragmentada, através de leis muitas vezes feitas ao sabor dos clamores da opinião pública, amplificados pela mídia, sem uma unidade capaz de garantir um mínimo de segurança jurídica e coerência interna (KOERNER, 2000). Novos delitos são criados, novas áreas de criminalização aparecem, novos procedimentos são propostos, tudo na tentativa de recuperar a legitimidade perdida e um mínimo de eficácia ante uma realidade social que cada vez mais foge ao controle dos mecanismos institucionais de controle penal.

O sistema prisional, carente de meios para responder ao número crescente de condenados que lhe é enviado, tradicionalmente degradante e estigmatizante em todo o Continente, carece de toda a possibilidade de ressocialização, servindo mais como ponto de reunião de toda uma cultura da delinquência, cujos maiores autores dificilmente recebem uma pena privativa de liberdade (VELHO e ALVITO, 1996, p. 290/304).

3. Problemas para a administração da justiça penal no Brasil e na Argentina

No caso do Brasil, o retorno à democracia efetivou-se com a intensificação, sem precedentes, da criminalidade. Segundo Kant de Lima, Misse e Miranda,

A maior parte dos estudos tende a localizar, entre meados e o final dos anos 70, uma mudança de padrão na criminalidade urbana, especialmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte: aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes, um grau maior de organização social do crime, incremento da violência nas ações criminais; aumento acentuado nas taxas de homicídio e de outros crimes violentos e o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria nos anos 80, com a generalização do tráfico de drogas, especialmente da cocaína, e com a substituição de armas convencionais por outras, tecnologicamente sofisticadas, com alto poder de destruição. (KANT DE LIMA, MISSE E MIRANDA, 2000, p. 49)

A análise da evolução do número de homicídios no Brasil entre 1979 e 1997 confirma a afirmação de incremento do número de delitos violentos no período:⁷

Ano	Total	Variação
1979	11194	
1980	13910	24,26%
1981	15213	9,37%
1982	15550	2,22%
1983	17408	11,95%
1984	19767	13,55%
1985	19747	- 0,10%
1986	20481	3,72%
1987	23087	12,72%
1988	23357	1,17%
1989	28757	23,12%
1990	31989	11,24%
1991	30750	- 3,87%
1992	28435	- 7,53%
1993	30610	7,65%
1994	32603	6,51%
1995	37129	13,88%
1996	38894	4,75%
1997	40507	4,15%

Fonte: Ministério da Saúde/FNS/Cenepi/Sistema de Informação sobre a Mortalidade (SIM) e IBGE.

Reconhecendo a complexidade do fenômeno, Angelina Peralva propõe quatro eixos principais de análise, relacionados à continuidade autoritária, desorganização das instituições, pobreza e mudança social⁸ (PERALVA, 2000, p. 74).

A continuidade autoritária representa a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis. Em 1979, com o fim do AI-5, o governo federal, no plano da segurança pública, resistiu a transmitir poderes para os governos estaduais. Enquanto a polícia civil era controlada pelos governos locais, a polícia militar, desde o Decreto-Lei 667 de 2 de junho de 1969, era tutelada diretamente pelo Ministério do Exército, o que, em termos práticos, representa um legado militarista nas práticas de repressão de delitos por esta instituição, que ficou despreparada para agir com a redemocratização e a necessidade de respeito aos direitos civis e políticos. Além disso,

Na virada dos anos 80, a dramatização pela mídia da violência urbana parece ter oferecido uma problemática alternativa à da revolução armada a um regime militar enfraquecido, cujo aparelho policial estava em vias de tornar-se órfão da ditadura. O tema da criminalidade era uma justificativa sob medida para explicar a resistência oposta a qualquer veleidade de reforma desse aparelho. (PERALVA, 2000, P. 77)

A desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública no momento do retorno à democracia deveu-se à continuidade entre o antigo regime autoritário e o regime democrático nascente no plano da segurança pública, no quadro de uma transição longa e difícil. Se os militares criaram, nos primeiros tempos, obstáculos legais que impediram a reforma da polícia, eles já não eram mais capazes de continuar exercendo sobre ela um verdadeiro controle. A polícia se foi tornando, assim, cada vez mais autônoma com relação às suas autoridades de controle. Não somente cresceram as violações aos direitos da pessoa, como também diversificaram-se as práticas criminosas envolvendo diretamente policiais.

Embora não se possa estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre pobreza e violência, é inegável que a geografia das mortes violentas demonstra uma concentração nas periferias pobres e não nos bairros ricos. Lembrando a lição de Paulo Sérgio Pinheiro de que há uma interdependência de fato entre os direitos políticos, civis e socioeconômicos, Angelina Peralva vai destacar que o tema da desigualdade social não pode ser dissociado das explicações para a criminalidade (PERALVA, 2000, p. 82).

Para Teresa Caldeira,

A profunda desigualdade que permeia a sociedade brasileira certamente serve de pano de fundo à violência cotidiana e ao crime. A associação de pobreza e crime é sempre a primeira que vem à mente das pessoas quando se fala de violência. Além disso, todos os dados indicam que o crime violento está distribuído desigualmente e afeta especialmente os pobres. No entanto, desigualdade e pobreza sempre caracterizaram a sociedade brasileira e é difícil argumentar que apenas elas explicam o recente aumento da criminalidade violenta. Na verdade, se a desigualdade é um

fator explicativo importante, não é pelo fato de a pobreza estar correlacionada diretamente com a criminalidade, mas sim porque ela reproduz a vitimização e a criminalização dos pobres, o desrespeito aos seus direitos e a sua falta de acesso à justiça. De maneira similar, se o desempenho da polícia é um fator importante para explicar os altos níveis de violência, isso está relacionado menos ao número de policiais e a seu equipamento e mais aos seus padrões de comportamento, padrões esses que parecem ter se tornado cada vez mais ilegais e violentos nos últimos anos. A polícia, mais do que garantir direitos e coibir a violência, está de fato contribuindo para a erosão dos direitos dos cidadãos e para o aumento da violência. (CALDEIRA, 2000, p. 134)

Por fim, discutindo o impacto da modernização cultural da sociedade brasileira⁹ em que o individualismo de massa substituiu amplamente as relações de tipo hierárquico e a pobreza perdeu o conteúdo cultural positivo de que se revestiu no passado, Peralva constata uma nova conflitualidade urbana que, por sua vez, contribui para a geração de um sentimento de medo e risco social, alimentando a dinâmica da violência (PERALVA, 2000, p. 84). Segundo ela, no caso brasileiro

é sobretudo a ausência de mecanismos de regulação apropriados a um novo tipo de sociedade emergente que explica a importância dos fenômenos de violência mais maciços e mais espetaculares; quer sejam aqueles ligados à desorganização social nas periferias pobres paulistas, que engendraram uma sociabilidade conflitiva, tornada em forte medida mortífera em razão dos níveis de circulação de armas de fogo; quer sejam aqueles ligados, como no caso do Rio de Janeiro, a um narcotráfico militarizado, objeto, por parte da polícia, de uma repressão igualmente militarizada. (PERALVA, 2000, P. 85)

Ainda persiste, na opinião de Sérgio Adorno, uma violenta crise no sistema de justiça criminal (incapacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população): os crimes crescem em velocidade acelerada, muito além da capacidade de resposta por parte das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública; cresce o sentimento coletivo de impunidade (os crimes crescem, se tornam mais violentos e não chegam a ser punidos); também ocorrem outras conseqüências: aumento da seletividade dos casos a serem investigados com o conseqüente aumento do arbítrio e da corrupção; excesso de formalismos contribuindo para acentuar a morosidade judicial e processual; elevado número de casos arquivados por impossibilidade de investigá-los (ADORNO, 2000, p. 140). O acentuado sentimento de medo e insegurança diante da violência e do crime, o peso do autoritarismo social e da herança do regime ditatorial nas agências encarregadas do controle do crime, o déficit de funcionamento da justiça penal em todas as suas instâncias, a polarização de opiniões pró e contra os direitos humanos, são apontados por Sérgio Adorno como elementos que tornaram extremamente complexo o cenário social no qual as questões de segurança pública e justiça penal são tratadas.

O maior êxito obtido nos últimos anos foi colocar os direitos humanos na agenda política brasileira. Mas o Programa Nacional de Direitos Humanos não logrou reduzir ou mitigar os sentimentos coletivos de medo e insegurança da população e não teve maior efeito na contenção da criminalidade. O desafio é avaliar se esta nova concepção pode contribuir efetivamente para diminuir a violência e a criminalidade e para aumentar o grau de respeito aos direitos humanos no país. Uma crítica recorrente é de que o programa não aborda os direitos econômicos e sociais, e os movimentos de direitos humanos questionam a possibilidade de alcançar avanços reais e concretos, caso problemas econômicos e sociais não sejam equacionados.

Enfrentar de fato o problema da violência e do crime envolve profundas mudanças no sistema de justiça criminal: trata-se de conceber a justiça como instrumento efetivo de mediação pública dos conflitos entre particulares e entre estes e o Estado. Mas, como lembra Adorno,

A reforma do sistema de justiça é um processo político complexo e que requer muita habilidade política e sobretudo doses elevadas de negociações, já que envolvem interesses corporativos que necessitam ser trincados e bloqueados. Dada a natureza do sistema de justiça e a distribuição de competências entre estados e federação, estabelecida constitucionalmente, qualquer projeto de reforma deverá passar necessariamente pelos governos estaduais e pelas lideranças políticas locais. Salvo exceções, predominam nessas áreas os interesses mais conservadores no tocante ao controle da ordem social, à contenção repressiva dos crimes e ao trato nas questões de segurança pública. Mesmo quando toleram falar em direitos humanos, desconfiam com frequência das soluções liberais e da aposta em políticas distributivas. Ao contrário, enfatizam as políticas retributivas, que sustentam maior rigor punitivo, se possível concentrado em penas restritivas de liberdade, além da maior liberdade de ação para as agências policiais no "combate" ao crime. Dado que essas forças sociais sustentam suas representações políticas nas esferas federais, em especial na câmara e no Senado, é pouco provável que uma reforma radical do sistema de justiça criminal compatível com uma política de direitos humanos adquira lastro político entre distintos segmentos sociais a ponto de romper com os atuais constrangimentos institucionais, corporativos e políticos (ADORNO, 2000, p. 149).

Na Argentina, as taxas de delito mostram claramente a situação de rápida deterioração da qualidade de vida no país nos últimos quinze anos. Conforme estudo realizado por Eugenio Burzaco,

En este lapso se ha duplicado la tasa de homicidios intencionales, pasando aproximadamente de cuatro a ocho crímenes cada cien mil habitantes. Los delitos contra la propiedad se han triplicado, situación que se vió agravada en el último lustro, período en que el número de denuncias penales aumentó en un 70% en la Capital Federal y prácticamente un 100%

en la provincia de Buenos Aires. Otro índice significativo de estos últimos años es el que detecta los actos de violencia que se registran en el momento en que ocurren los delitos: en esas circunstancias, en 1995 murieron en la Capital Federal 42 civiles y 1 funcionario policial, cifra que creció, hacia 1999, a 71 civiles y 10 policías. En el mismo lapso, en la provincia de Buenos Aires se comprobó un aumento de mortalidad delictiva que fue de 123 civiles y 28 policías a 202 y 66 en 1999. En el mismo curso de acontecimientos degradantes, también aumentaron notablemente los delitos en general, ya sea que miremos las estadísticas oficiales o el incremento en el número de denuncias o bien observemos lo que dicen las encuestas de victimización. (BURZACO, 2001, p. 7)

Da mesma forma que no caso brasileiro, diversas são as tentativas de explicação para este fenômeno, intrinsecamente complexo e multicausal. Entre elas se destaca, em primeiro lugar, a situação de crise das instituições de segurança pública – polícia, justiça penal e sistema penitenciário.¹⁰ São constatados, neste âmbito, problemas que se relacionam com erros de funcionamento e desenho organizacional que dificultam a celeridade e eficiência dessas instituições; falta de recursos orçamentários e tecnológicos ante o aumento da criminalidade; distanciamento entre as instituições de segurança pública e a sociedade civil.

Um estudo realizado pelo instituto Gallup, em 1988, com juízes argentinos, constatou que, para eles, as cinco causas principais que levaram à falta de credibilidade das instituições judiciais argentinas seriam os próprios juízes (atos de desonestidade, excessiva exposição na mídia); os meios de comunicação (excessiva divulgação de atos de corrupção); dependência da justiça em relação ao poder político (falta de independência dos juízes); lentidão para a resolução de conflitos (excesso de trabalho, procedimentos inadequados, falta de infra-estrutura, falta de pessoal, escassa informatização) e a forma de seleção dos juízes (pouca transparência e idoneidade). Para Burzaco, *"de alguna manera esta correcta autopercepción desde adentro del sistema se traslada al ciudadano y define a la sociedad argentina como la que más desconfía de su sistema judicial en un grupo de 18 países latinoamericanos."*(BURZACO, 2001, p. 62)

Na justiça penal argentina, a proporção de sentenças com relação ao total de acusados por um delito diminuiu de 9% em 1991 para 5% em 1997, o que leva a uma situação em que dois terços dos presos no país se encontram encarcerados sem contar com uma sentença definitiva, o que coloca a Argentina com uma das piores situações em toda a América Latina (BURZACO, 2001, p. 63).

O mau funcionamento do sistema judicial penal argentino começa pela falta de recursos humanos, técnicos e materiais no plano da investigação policial, somada à não investigação de determinados delitos em virtude da designação política de juízes que respondem à influência de seus padrinhos políticos ou carecem de formação adequada para enfrentar a complexidade de uma investigação criminal. A falta de resposta à criminalidade "comum" se soma à nula capacidade de resolver delitos de colarinho branco. Conforme Burzaco,

Estos delitos, que afectan gravemente a nuestras instituciones, y que en la mayoría de los casos implican un costo económico mayor para la sociedad, quedan virtualmente impunes en nuestro sistema legal, pese a que el Código Penal prevé y determina claras penas para quienes los cometen. (...) En definitiva, la escasa respuesta del sistema pena al ciudadano, reflejado en el bajísimo número de sentencias emitidas; un diseño organizacional que es acompañado por un marco de incentivos perverso; cierta tendencia a penalizar algunos tipos de delitos y otros no; y la existencia de instrumentos legales que quitan transparencia al sistema son todos elementos que contribuyen a disminuir el poder disuasivo de la justicia y provocan un descreimiento en la sociedad, que termina no buscando en las instituciones apropiadas soluciones a sus problemas (BURZACO, 2001, P. 69).

Outro âmbito de análise se vincula ao impacto das variações socioeconômicas sobre as taxas de criminalidade, particularmente, no caso argentino, à situação de recessão e crise econômica que marcou toda a última década e se agravou no último período. A relação entre desemprego, especialmente da população jovem, e as taxas de delito, tem sido apontada como promotora de delitos, especialmente quando se complementa com outros fatores de risco como o crescimento da desigualdade social, o aumento da urbanização, o crescimento da população jovem sobre o conjunto da população e ainda o efeito catalisador exercido pelo tráfico de drogas sobre as taxas de delitos.

Entre 1990 e 2000, a taxa de delitos registrados a cada 100.000 habitantes variou de 1.722 para 3.051, representando um incremento da ordem de 77% da taxa de delitos registrados. O maior aumento se verificou entre os anos de 1998 e 1999, com um salto de 349 delitos registrados para cada 100.000 habitantes a mais de um ano para outro. Os delitos contra a propriedade tiveram variação positiva de 64%, enquanto os delitos contra a pessoa apresentaram um incremento da ordem de 126% (MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, 2002).

A comparação entre os fatos delitivos registrados pela polícia e as sentenças condenatórias ditadas pela justiça criminal permite observar o ocorrido nos dois extremos do sistema de justiça criminal da Argentina no ano 2000. Para compreender o significado desta comparação, é preciso levar em conta que a maior parte das sentenças condenatórias proferidas durante um ano não se referem aos fatos ocorridos naquele mesmo ano, assim como considerar que existe uma série de mecanismos de desviação dos fatos presumidamente delitivos, registrados pela polícia do procedimento judicial penal, no âmbito do trabalho de investigação policial, do Ministério Público, ou mesmo em virtude da inimputabilidade do autor do fato. Comparando-se o conjunto de fatos presumidamente delitivos registrados na Argentina no ano 2000 com o número de sentenças condenatórias, observa-se que estas últimas representam 1,63% do total de fatos. Este indicador negativo da eficácia do sistema penal é um fenômeno visível em toda a série histórica da década de 90.

De acordo com as pesquisas de vitimização realizadas nas cidades de Buenos Aires, Rosário, Córdoba, Mendoza e na Grande Buenos Aires no ano 2000, somente 28,2% das pessoas que sofreram algum tipo de delito denunciaram o fato à polícia, contra 33,8% no

ano de 1999. Desagregando-se a amostra por tipo de delito, constata-se que 10,7% do total de entrevistados disse ter sofrido algum tipo de roubo com violência, dos quais 35,8% denunciaram o fato à polícia. Este é um dos delitos com maior taxa de denúncia, junto com o roubo de veículo, cuja taxa fica ao redor de 90% de denúncias, devido à necessidade de comprovar o fato junto à companhia seguradora do veículo, e o furto de residência, denunciado por 38,6% das vítimas no ano 2000 e por 39,5% em 1999. Já o furto simples tem uma baixa taxa de denúncia, com 22,5% em 2000 e 24,9% em 1999.

Segundo os resultados da pesquisa de vitimização realizada no ano 2000 pelo Ministério de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2002), 9,3% dos entrevistados foi vítima de furto de objeto em veículo, 6,2% de furto pessoal, 5,1% de roubo ou furto em residência e 3,4% de roubo ou furto de veículo. Estes dados demonstram o valor relativo dos registros policiais, já que não incluem a quase metade dos roubos e a maior parte dos furtos de fato ocorridos. A comparação demonstra também que, embora o número de registros policiais de delitos contra a propriedade tenha aumentado na cidade de Buenos Aires, as pesquisas de vitimização indicam uma diminuição deste tipo de delito no último ano.

Com base em um trabalho de acompanhamento estatístico das taxas de criminalidade, e também das questões relacionadas com a situação do sistema penitenciário, a reforma processual penal, os meios alternativos de resolução de conflitos entre outros, o governo federal apresentou, no ano de 1999, um Plano Nacional de Prevenção ao Delito para a Argentina, integrado por ações de competência do governo nacional e outras de competência dos governos locais, que poderão contar com o assessoramento e a coordenação do Ministério da Justiça.

O Plano foi estruturado em três partes, correspondendo cada uma aos três níveis de prevenção ao delito, quais sejam: a prevenção primária, envolvendo uma campanha nacional de comunicação e conscientização através da mídia e das escolas; a prevenção secundária, envolvendo ações de gestão comunitária da segurança pública; e a prevenção terciária, através do aperfeiçoamento e racionalização do sistema de investigação, processamento e resolução extrajudicial de conflitos, bem como o aperfeiçoamento do sistema de resposta ao delito.

As reformas legais mais recentes incluem mudanças no sistema de processamento das ações criminais, criação de sistemas alternativos de resolução de conflitos que incorporam a possibilidade de mediação penal, reforma da justiça correcional para crianças e adolescentes, proteção a testemunhas e vítimas de delitos e criação e ampliação das penas alternativas.

4. Conclusão

A análise das reformas do sistema de justiça penal brasileiro e argentino na última década aponta para o fato de que, tendo por justificativa dar uma maior eficácia ao sistema, na prática, esse objetivo ainda não foi alcançado e, ao contrário, ampliou-se a defasagem entre

o formal e o real, bem como a utilização meramente simbólica do direito penal material e processual.

Uma das tendências mais evidentes é a da hipertrofia ou inflação de normas penais, que invadem campos da vida social que anteriormente não estavam regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo Estado em face demandas de segurança e penalização da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito. O direito penal se converte em recurso público de gestão de condutas utilizado contingencialmente e não em instrumento subsidiário de proteção de interesses ou bens jurídicos.

A inclusão de algumas novas áreas dentro do denominado controle penal formal não foi compensada pela diminuição do rigor repressivo nas áreas tradicionalmente submetidas ao controle penal convencional. O processo de inflação legislativa em matéria penal apenas tem servido para acentuar as distorções e a seletividade do sistema. Assiste-se à criação dos chamados delitos de perigo abstrato, nos quais é suficiente demonstrar a prática de uma ação descrita pelo legislador como perigosa, e não a ocorrência de danos efetivos; à tendência de retrocesso na incidência da figura do risco permitido, com uma restrição progressiva das esferas de atuação arriscada e a vítima passa a ocupar lugar de destaque, levando, em termos práticos, a situações em que a lei penal é interpretada restritivamente no tocante às eximentes e atenuantes, ao mesmo tempo em que se dá maior flexibilidade aos tipos penais, propiciando a contínua extensão do seu alcance.

As mudanças legislativas acima descritas indicam a busca de alternativas ao funcionamento do sistema penal no Brasil e Argentina, no sentido de ampliar a sua legitimidade, atendendo às ondas de insatisfação quanto à sua atuação efetiva. No entanto, no momento em que o Direito Penal é utilizado de forma excessiva (violando o princípio da intervenção mínima), desproporcional (violando o princípio da proporcionalidade), desumano (violando o princípio da humanidade), desigual (violando o princípio da igualdade), ou apelando para responsabilidade objetiva (violando o princípio da culpabilidade), ele se torna arbitrário. A pretensão de satisfazer as necessidades de justiça faz com que haja o surto legislativo, e, à medida em que há conflitos de ordem múltipla, vem-se recorrendo ao direito penal como solução em *prima ratio*, relegando-o a uma função eminentemente simbólica, isto é, como forma de tranquilizar a opinião pública.

Entre as causas do fenômeno identificado de hipertrofia do direito penal, podem ser citadas: o surgimento de novos bens jurídicos considerados socialmente relevantes para a obtenção da tutela penal; a institucionalização da insegurança, pelo incremento da possibilidade de que contatos sociais redundem na produção de consequências lesivas; a "sensação social de insegurança", dimensão subjetiva da nova configuração societal; a passagem de uma situação em que se destacava o poder do Estado contra o delinquente desvalido a uma interpretação do mesmo como o defensor da sociedade contra a delinquência dos poderosos; o descrédito de outras instâncias de controle paralelas ao sistema penal; a mudança de posição de boa parte dos criminólogos de esquerda, que se tornam os novos "gestores atípicos da moral"; o "gerencialismo", isto é, a visão do Direito Penal como um

mecanismo de gestão eficiente de determinados problemas, sem conexão com os valores que estiveram na base do Direito Penal clássico, que passam a ser vistos muito mais como obstáculos, como problemas em si mesmos que se opõem a uma gestão eficiente das questões de segurança (SILVA SÁNCHEZ, 2002).

Diante deste quadro, duas questões podem ser colocadas como orientadoras da crítica às tendências contemporâneas de expansão do direito penal, do ponto de vista da consolidação dos princípios democráticos e da preservação dos direitos fundamentais no funcionamento das instituições responsáveis pelo controle do crime: em primeiro lugar, seria preciso aumentar o nível de transparência do sistema, no sentido de garantir uma base de informações consistente a respeito do processo e das decisões judiciais, que sirva como uma sólida orientação para a análise e proposição de mudanças no sentido do seu aperfeiçoamento.

De outro lado, em uma época em que convivemos diariamente com o discurso da emergência, que propõe a supressão de garantias e a utilização simbólica da justiça penal para a suposta redução da violência, é preciso manter a referência de que, no âmbito penal, a necessidade de reformas deve estar apoiada firmemente no favorecimento da instauração, consolidação e ampliação dos aspectos processuais que venham a contribuir para a ampliação da democracia, ou seja, a oralidade e publicidade dos atos processuais, o respeito às garantias individuais, a independência judicial, a restrição ao uso da prisão preventiva e de provas obtidas por meios atentatórios aos direitos individuais, a criação de mecanismos de controle da atividade judicial e a garantia do duplo grau de jurisdição.

Referências

ADORNO, Sérgio. Violência, Controle Social e Cidadania: Dilemas da Administração da Justiça Criminal no Brasil, **Rev. Crítica de Ciências Sociais**, n. 41, p. 101/127, dezembro. 1994.

_____. Insegurança versus Direitos Humanos - entre a lei e a ordem, **Tempo Social**, São Paulo, vol. 11, nº 2, p. 129- 154, out. 1999.

BURZACO, Eugenio. **Rehenes de la Violencia**. Buenos Aires: Ed. Atlantida, 2001.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp e Ed. 34, 2000.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer São Paulo: Paz e Terra, 1999c.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**: Para uma Sociologia do dilema brasileiro. 3ª ed., São Paulo: Jorge Zahar Ed., 1981.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: Elementos para Reforma. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento /Banco Mundial, Documento técnico nº 319, 1996.

KANT DE LIMA, Roberto, MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula Mendes. **Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia**. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 50, p. 45-124, 2º semestre. 2000.

KOERNER, Andrei. **Desordem Legislativa, Distribuição de Poder e Desigualdade Social – Reflexões a Propósito da lei nº 9.677**. Disponível em <<http://www.ibccrim.com.br/desordem.htm>>.

MINISTÉRIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. **Argentina – The Judicial System – 2001/2002**. Buenos Aires: Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos, 2002.

NINO, Carlos. **Un País al Margen de la Ley**. Buenos Aires: Emecé Ed., 1992.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)Efetividade da Lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial. In MÉNDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). **Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: O paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRILLAMAN, William. **The Judiciary and Democratic Decay in Latin America – Declining Confidence in the Rule of Law**. Westport: Praeger, 2000.

RICO, José María. **Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina**. México: Siglo Veintiuno Ed., 1997.

SADEK, Maria Tereza. O Poder Judiciário na Reforma do Estado. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser *et al.*, **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999, p. 293-324.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2ª ed., São Paulo: Cortez Ed., 2002.

SIDICARO, Ricardo. **La Crisis del Estado**. Buenos Aires: Libros del Rojas, 2001.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A Expansão do Direito Penal – Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Tradução de Luiz Otavio de Oliveira Rocha. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

SORJ, Bernardo. **A Nova Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos (orgs.). **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ e Ed. FGV, 1996.

VIRGOLINI, Julio. El Control Social y su Articulación con el Sistema Penal. In ZAFFARONI, Raúl *et al.* **El Sistema Penal Argentino**. Buenos Aires: AdHoc, 1992, p. 75-164.

Recebido:
Aceite final: 01/12/2004

24/11/2004

1 No mesmo sentido, PRILLAMAN, William (2000). Para este autor, *"a democratic regime with a persistently weak judicial system also will have trouble building popular support for the rule of law. James Holston and Teresa P. R. Caldeira have noted that the basic concept of citizenship so central to a democracy at a minimum entails a sense of fairness, legality, access, and universality. In a country in which significant portions of the population view the legal system as inaccessible and unreliable, individuals may experience what Guillermo O'Donnell has referred to as "incomplete citizenship" or "low-intensity citizenship", an arrangement in which basic freedoms and liberties are perpetually insecure or even trampled, and popular commitment to the regime is half-hearted, at best. At issue ultimately is que quality and depth of the regime. As Alberto Binder has bluntly stated, "If the people do not trust the administration of justice, the democratization process cannot be profound."* *"Despite the obvious need for a strong judiciary in Latin America, our understanding of what constitutes a healthy judicial system is hampered by three factors: an absence of literature examining the subject, the lack of an agreed-upon framework for measuring what constitutes a successful judicial reform, and several core assumptions of reformers that, when examined in closer detail and measured against specific case studies, have consistently proven to be inadequate, insufficient, and in some cases conterproductive."* (p. 3)

2 Conforme Prillaman, *"successful judicial reform program includes three critical and interrelated variables: independence, efficiency and access. These variables are not chosen randomly; to varying degrees, each is crucial to ensuring democratic governance, providing the foundation for sustainable, long-term economic development, and building popular respect for the rule of law. The framework developed here argues that the fate of a reform ultimately can be measured by a basket of qualitative and quantitative reform inputs – the number of judges hired, introduction of new case management methods, creation of small claims courts, passing of new laws – but also by whether they produce a certain set of observable outputs: whether courts are able to issue rulings against other powerful brances of government, whether trial delays are increasing or decreasing, and whether the*

public perceives the judicial system to be more efficient and accessible over time." (p. 6)

3 Para uma ampla análise da defasagem entre a lei e a realidade social na Argentina, vide NINO, Carlos S. (1992), *Un País al Margen de la Ley – Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino. Sobre as dificuldades de concretização do Estado de direito no Brasil, com a aplicação da lei de maneira uniforme*, vide a leitura antropológica de DA MATTA, Roberto (1981), especialmente o capítulo IV – *Você Sabe com Quem Está Falando? Um Ensaio sobre a Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil* (p. 139-193).

4 Para uma análise do Banco Mundial a respeito do setor judiciário na América Latina e no Caribe, vide Maria DAKOLIAS (1996). Para uma abordagem mais ampla sobre a reforma do Poder Judiciário no contexto das reformas do Estado, vide Maria Tereza SADEK (1999), P. 293-324.

5 Os conceitos de centro, semiperiferia e periferia do sistema capitalista são aqui utilizados na acepção que deles faz Boaventura de Sousa Santos. Segundo este autor, *"quanto mais triunfalista é a concepção da globalização menor é a visibilidade do sul ou das hierarquias do sistema mundial. (...) mesmo admitindo que a economia global deixou de necessitar dos espaços geopolíticos nacionais para se reproduzir, a verdade é que a dívida externa continua a ser contabilizada e cobrada ao nível de países e é por via dela e da financiarização do sistema econômico que os países pobres do mundo se transformaram, a partir da década de oitenta, em contribuintes líquidos para a riqueza dos países ricos. (...) É difícil sustentar que a selectividade e a fragmentação excludente da "nova economia" destruiu o conceito de "Sul" quando, como vimos atrás, a disparidade de riqueza entre países pobres e países ricos não cessou de aumentar nos últimos vinte ou trinta anos. É certo que a liberalização dos mercados desestruturou os processos de inclusão e de exclusão nos diferentes países e regiões. Mas o importante é analisar em cada país ou região a ratio entre inclusão e exclusão. É essa ratio que determina se um país pertence ao Sul ou ao Norte, ao centro ou à periferia ou à semiperiferia do sistema mundial. Os países onde a integração na economia mundial se processou predominantemente pela exclusão são os países do Sul e da periferia do sistema mundial"* (SOUSA SANTOS, 2002, p. 51-52).

6 Para uma análise da criminalidade organizada no contexto da globalização, vide o capítulo 3 do volume 3 da trilogia de CASTELLS, Manuel (1999) *A Conexão Perversa: a economia do crime global*. Segundo ele, *A prática do crime é tão antiga quanto a própria humanidade. Mas o crime global, a formação de redes entre poderosas organizações criminosas e seus associados, com atividades compartilhadas em todo o planeta, constitui um novo fenômeno que afeta profundamente a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e, em última análise, as sociedades em geral. A Cosa Nostra siciliana (e suas associadas La Camorra, Ndragheta e Sacra Corona Unita), a máfia norte-americana, os cartéis colombianos, os cartéis mexicanos, as redes criminosas nigerianas, a Yakuza do Japão, as tríades chinesas, a constelação formada pelas mafiyas russas, os traficantes de heroína da Turquia, as posses jamaicanas e um sem-número de grupos criminosos locais e regionais em todos os países do mundo uniram-se em uma rede global e diversificada que ultrapassa fronteiras e estabelece vínculos de todos os tipos. Embora o tráfico de drogas seja o segmento mais importante desse setor com ramificações e contatos em todo o mundo, o contrabando de armas também representa um mercado de alto valor. Além disso, efetuam operações com tudo a que se atribui valor agregado precisamente por ser proibido em um determinado meio institucional: contrabando de mercadorias das mais diversas naturezas de e para todos os lugares, incluindo materiais*

radioativos, órgãos humanos e imigrantes ilegais; prostituição; jogos de azar; agiotagem; sequestro; chantagem e extorsão; falsificação de mercadorias, títulos bancários, papéis financeiros, cartões de crédito e cédulas de identidade; assassinos mercenários; tráfico de informações de uso e acesso confidencial, tecnologia ou objetos de arte; vendas internacionais de mercadorias roubadas; ou mesmo lançamento ilegal de detritos contrabandeados de um país para outro (por exemplo, lixo norte-americano contrabandeado para a China em 1996). A extorsão também é praticada em escala internacional, por exemplo, pela Yakuza em relação a empresas japonesas no exterior. No centro do sistema está a lavagem de dinheiro, de centenas de bilhões (talvez trilhões) de dólares. (...) A Conferência realizada pela ONU em 1994 sobre o Crime Global Organizado estimou que o comércio global de drogas tenha atingido a cifra de quinhentos bilhões de dólares por ano; quer dizer, foi maior que o valor das transações comerciais globais envolvendo petróleo. (p. 203-206)

7 Para um amplo estudo da evolução das taxas de criminalidade no Brasil, a partir dos dados disponíveis, especialmente no município de São Paulo, vide CALDEIRA, Teresa (2000).

8 No mesmo sentido, Teresa CALDEIRA (2000): "*Para explicar o aumento da violência, temos que entender o contexto sociocultural em que se dá o apoio da população ao uso da violência como forma de punição e repressão ao crime, concepções do corpo que legitimam intervenções violentas, o status dos direitos individuais, a descrença no Judiciário e sua capacidade de mediar conflitos, o padrão violento do desempenho da polícia e reações à consolidação do regime democrático*" (p. 134).

9 Para uma análise dos processos de transformação da estrutura social e institucional da sociedade brasileira – as seqüelas da inflação, o impacto das privatizações, o papel do consumo e do consumidor, as novas identidades coletivas, a judicialização do processo social na última década, vide Bernardo SORJ (2000).

10 Para uma análise mais ampla da crise do Estado na Argentina na década de noventa e seus antecedentes históricos, vide Ricardo SIDICARO (2001)

*Advogado, Doutor em Sociologia, Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, com bolsa CAPES-PRODOC, na linha de pesquisa em Violência e Cidadania, e Coordenador do Curso de Especialização em Segurança Cidadã: Violência, Criminalidade e Polícia. Endereço eletrônico: rgdeazevedo@uol.com.br

disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

acesso: 07 de maio de 2007