

Justiça, política penal e tolerância zero

Recebido: 04.11.14

Aprovado: 07.06.16

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. *Justice, politique pénale et tolérance zero*. Paris: L'Harmattan, 2010.

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos*

O livro de Stéphane Enguéléguélé¹ aborda as mudanças nas políticas penais e as iniciativas de reforma do Judiciário a partir do final dos anos 1990, na França, e interessa ao leitor brasileiro por dois motivos principais: (1) pela abordagem original das relações entre direito e política, que interligam um vasto repertório de disciplinas interessadas, de um lado, na judicialização do sistema político e dos conflitos sociais, e, de outro, nos novos discursos e práticas na segurança pública e justiça criminal; (2) por iluminar processos que afetam o cenário europeu e que possibilitam antecipar ou situar, por contraste ou aproximação, o caso brasileiro frente a processos transnacionais de circulação de ideias e redes de ativismo relacionados à origem de novas disciplinas e institucionalidades políticas.

Em continuidade com a reflexão iniciada em obra de mais amplo escopo (Enguéléguélé, 1998), o autor analisa a emergência de um paradigma penal concorrente ao que teria predominado entre 1945 e 1995. Neste período, ter-se-ia estabelecido um equilíbrio entre correntes de ideias penais e criminológicas cujo princípio reside na humanização da pena e na reabilitação do criminoso. Porém, nas últimas décadas haveria uma reorientação das prioridades das políticas penais, menos ditadas pela preocupação com a ressocialização de delinquentes e cada vez mais orientada por uma “retórica securitária”. É justamente este novo ambiente intelectual que o autor se propõe a reconstruir. Para tanto, propõe conciliar duas ênfases geralmente contempladas de modo separado na história das ideias e na sociologia das políticas públicas.

Assim, na primeira parte do livro, utilizando como fontes revistas jurídicas e sindicais, manuais de direito penal e textos e decisões legislativas das últimas décadas, o autor opta por historiar as principais evoluções do campo intelectual penal na Europa por intermédio das divisões entre as correntes da “nova defesa social” e do “direito penal neoclássico”.

A primeira expressão designa o consenso hegemônico desenvolvido ao longo de uma série de congressos penitenciários, criminológicos e de direito penal, ao menos

* Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio-sanduíche no Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip), na França. Bacharel em ciências sociais e mestre em sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). <ft_rocha@yahoo.com.br>.

1 Cientista político e membro do Ministério Público francês.

2. O Conseil de l'Europe, criado em 1949, é a principal organização de defesa de direitos humanos da Europa, reunindo atualmente 47 Estados-membros.

desde 1947, em torno da crítica do sistema social como condição da compreensão do fato delituoso e da humanização da pena como princípio de transformação dos sistemas penitenciários através da criação de sistemas de avaliação e tratamento que considerem a personalidade do delinquente. Essa corrente de pensamento, promovida por associações e agências relacionadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como o Conseil de l'Europe², visou superar o radicalismo repressivo e punitivo de medidas de defesa social pautadas em propostas de compromissos entre o direito penal clássico retributivo e o determinismo das escolas criminológicas vigentes no pré-Guerra. O qualificativo “novo”, neste sentido, diz respeito à criação de um espaço intermediário entre a criminologia e o direito penal, a política criminal considerada como meio de construir uma aliança com os princípios de direitos humanos difundidos internacionalmente e, posteriormente, com as correntes críticas da criminologia de base etiológica. Fundamentada na finalidade educativa e reformadora da pena, essa proposta erigiu pontes entre diferentes correntes, de cunho mais tradicional – caso da criminologia clínica –, ou mais críticas – como o abolicionismo penal – na reconstrução dos sistemas jurídicos europeus como pretensões a futura ordem jurídica mundial.

Com o “direito penal neoclássico”, por sua vez, o autor visa enquadrar as correntes que enfatizam o livre arbítrio do delinquente e a responsabilidade individual, sem contudo retornar ao “dogmatismo clássico”, que impediria uma individualização da pena de acordo com a personalidade do delinquente, pois, ao contrário da “nova defesa social”, não se trata de uma preocupação com a reinserção social do delinquente. O direito penal neoclássico apropriar-se-ia da crítica à prisão como estratégia de ressocialização para, em nome de uma repressão útil e justa em face de uma delinquência considerada cada vez mais violenta, incentivar o caráter retributivo e infamante da pena como satisfação aos direitos da vítima e como proteção da ordem social, com a retirada de circulação do criminoso pelo maior tempo possível. Entre uma *victimo-criminologie* e uma *criminologie de la sécurité*, trata-se da elaboração de uma nova justificativa para a repressão penal.

Essa corrente teria buscado apoio na ideia de tolerância zero, caracterizada como acentuação da repressão penal acompanhada do recuo de políticas sociais e da aceitação da superlotação carcerária como “mal menor”, tudo em nome da segurança – a “primeira das liberdades”. A preocupação com a compreensão das causas estruturais do crime é suplantada por uma concepção do crime como “risco social normal” e do criminoso como “ser racional”, orientado para a otimização de suas oportunidades e para a maximização de seus interesses. O cálculo probabilístico e estatístico aplicado a populações em situação de risco – grupos identificados por etnia, idade, comportamentos sociais e habitação –, torna-se o fundamento de uma penologia que se orienta para a securitização dos espaços e das relações so-

ciais. Promovida inicialmente por *think tanks* norte-americanos, a tolerância zero ganharia espaço cada vez maior na Europa a partir dos anos 1990³ e é analisada criticamente pelo autor como parte de um *complexe économique-sécuritaire*⁴ que lucraria, direta ou indiretamente, com a existência do crime. Mais recentemente tal complexo incorporaria *collèges* e universidades que reivindicam a criminologia como disciplina e formação profissional na área da justiça e da segurança.

Antes de nos aprofundarmos um pouco mais em sua análise da incorporação deste ideário e de sua aproximação com outras correntes de pensamento no contexto francês, cabe destacar a singularidade de sua abordagem frente às interpretações de cunho político ou epistemológico, presentes na literatura crítica da exportação de uma *solution à l'américaine* para o problema penal (Wacquant, 1999) e das mais recentes controvérsias do campo universitário francês (Mucchielli, 2014). Em nosso entender, ela se expressa, em primeiro lugar, por sua ênfase em não dissociar a discussão conjunta das ideias e das redes de atuação política. É isto que lhe permitirá analisar, a partir “de dentro”, o encadeamento entre decisões políticas acerca da reforma de dispositivos legais do Judiciário, a criação de novas expertises e sua repercussão no âmbito de organizações ou subsistemas da justiça penal, como as polícias ou o sistema penitenciário.

Assim, dando ênfase à “dimensão cognitiva” da ação pública, Enguéluéguélé aponta que a construção de políticas penais passaria, de um lado, pela elaboração de referenciais que dão sentido à ação; de outro, pela formação de redes de decisões e ações concretas. Uma “política penal”, desse modo, não se resumiria nem à “ação pública” (meio de pôr em prática uma determinada política), nem à “política criminal” (conjunto de meios preventivos e repressivos). Embora relacionada a estas duas dimensões, ela seria constituída pelas interações de uma série de atores em um “sistema de decisão penal”. Para caracterizar a interação dos “operadores intelectuais da tecnocracia penal”, Eguéluéguélé se utiliza da noção de “comunidades epistêmicas”, elaborada por Haas (1992) para iluminar as atividades intelectuais e organizacionais de grupos e redes, dotadas de ramificações múltiplas no plano internacional, que disputam a elaboração das matrizes teóricas de “estilos” de política pública. No caso em pauta, tratar-se-ia da adaptação de uma política penal a partir da transformação dos quadros intelectuais de legitimação com a entrada de novas elites no sistema de decisão penal.

As decisões penais dependeriam do jogo da competição política, que conduziria os governantes a se apoiarem, segundo o momento, em uma ou outra comunidade epistêmica, apostando na permanência ou inflexão do referencial penal. Portanto, o seu principal produto – a lei penal – não seria o puro reflexo de demandas sociais, mas responderia a uma construção prévia de uma questão social como “problema

3. Nos Estados Unidos, a partir da obra de James Wilson e George Kelling (1982) e das políticas implementadas em Nova York, a tolerância zero recebeu apoio da Fondation Heritage e do Manhattan Institute; na Inglaterra, através do Adam Smith Institute e do Institute of Economic Affairs; e na França, através do Institut Moutaigne, e posteriormente, do Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, do Centre de Recherches sur les Menaces Criminelles Contemporaines, do Institut de Criminologie de Paris e do Observatoire National de la Délinquance.

4. Complexo composto por companhias privadas de seguro, agências de controle de drogas e sociedades de fabricação de armamentos e equipamentos penitenciários.

penal”. Assim, retornamos à discussão sobre os referenciais: a maneira como são construídos, difundidos e mobilizados tornariam o domínio penal específico em relação a outras políticas públicas. Nesse ponto, Enguéléguélé destaca a distinção entre dois tipos de dinâmica, que preferimos traduzir por circuito, de natureza diferente: o da justiça criminal, na qual a ação pública é sobredeterminada pelos contextos de dramatização e mediação do problema no espaço público, contribuindo para promover o debate e abrir janelas de oportunidades para a ação da parte dos *decision-makers*; e o da *procédure criminelle*, que segue o ritmo de mais longa duração e cuja tecnicidade exige o fechamento do espaço de confrontação.

Esta divisão analítica, embora nem sempre claramente discernível, é ensaiada na segunda parte do livro, quando o autor se volta para a análise das iniciativas de reforma do judiciário francês nos últimos anos. O seu ponto de partida é a politização de juízes em casos de corrupção da classe política, que desencadeia uma série de discussões a partir da metade dos anos 1990 sobre as virtudes mas também os limites do engajamento de juízes, sobre as condições de independência do Judiciário e sobre as garantias de defesa durante o julgamento. Nesse particular, o instituto inquisitorial *de la garde à vue*⁵ é questionado, em prol da adoção de normas que reforcem a lei de presunção da inocência e admitam princípios para a acusação, como presença do advogado de defesa e lógica do contraditório.

5. A *garde à vue* consiste em medida privativa de liberdade de duração estritamente limitada de uma pessoa suspeita de ter cometido um crime, realizada pelas forças de polícia no quadro de uma investigação judicial.

Uma reação especial se destaca, vinda do campo policial. A progressão da delinquência é interpretada por estes como decorrente da baixa do número de *gardes à vue* e detenções provisórias. Em 2001, a morte de policiais em atividade desencadeia uma série de manifestações de protesto por parte de sindicatos da área, oportunidade para atores políticos reclamarem a anulação da lei de presunção da inocência na Assembleia Nacional. Esta vem sofrer uma revisão que joga luz sobre os conflitos entre polícia e órgãos de controle judicial e que se reverte em decisão que reforça a aproximação entre quadros partidários de esquerda e a questão da segurança pública e do combate à impunidade.

Esta aproximação retoma algumas das proposições da Comissão Bonnemaison, de 1982, que reuniu prefeitos interessados na reflexão sobre políticas de prevenção e repressão à delinquência, e teve como marco a tomada de posição do Parti Socialiste de Lionel Jospin, em 1997. A partir deste momento, um consenso maior se formaria em torno da superação de um suposto laxismo das esquerdas, que teriam diluído a questão da segurança pública nas políticas sociais globais para as cidades. No bojo desse processo, ocorrerá a expansão de novos princípios políticas na área, sobretudo através dos Contratos Locais de Segurança (CLS), parcerias entre polícias, judiciário, iniciativa privada, sociedade civil e setores da administração de políticas sociais em torno do combate da pequena e média delinquência e da sensação de insegurança (Neme, 2005).

O controle das *incivilités*⁶ torna-se um dos alvos centrais. Nessa questão, a divisão entre esquerda e direita se reconstitui, de forma mais situada, entre visões que almejam formas alternativas de resolução de conflitos e reforço dos laços sociais para tratar de uma delinquência sem grande potencial ofensivo, e uma abordagem que enxerga nas *incivilités* um primeiro elemento de uma escala de aumento das *violences urbaines*⁷. O combate a estes protestos abre uma janela de oportunidade bem aproveitada por Nicolas Sarkozy, então ministro do Interior, em sua candidatura à Presidência, em 2002. A partir de então, acentua-se o combate mais duro às *incivilités* e às *violences urbaines*, interpretados como combustível para o aumento dos crimes violentos e para a entrada das “ameaças globais” em território francês, como a “economia subterrânea” do tráfico de drogas e armas e as ameaças terroristas.

Enguéléguélé procura antecipar alguns dos riscos do encontro entre o “pacote de ideias” que acompanha as políticas de tolerância zero e uma produção que enfatiza as “ameaças globais”. A suspeição generalizada e o princípio de precaução são destacados em suas consequências para a penalização e criminalização das classes populares, para a reativação de preconceitos raciais e xenofóbicos, com o afrouxamento dos protocolos investigativos, com o aumento das categorias criminais e da severidade das penas, e com a reincidência erigida em princípio de (auto)avaliação institucional.

Nesse sentido, as divisões do campo doutrinal penal francês – entre “nova defesa social” e “direito penal neoclássico” – seria a expressão da concorrência entre coalizões de interesses e ideias pelo controle das “situações de expertise” no jogo da competição política. Em circuitos que colocam em evidência, no plano interno, ora a direção do Ministério da Justiça, ora a do Ministério do Interior, e no plano transnacional, a construção jurídica de controles da criminalidade organizada, acentuam-se as fissuras entre a doutrina universitária, monopolizada por professores de direito penal, e a doutrina tecnocrática, de práticos do sistema penitenciário e sobretudo de especialistas em segurança pública.

Com este diagnóstico, Enguéléguélé antecipa e fornece ferramentas de análise para o contexto atual de controvérsias que tumultuaram o meio acadêmico francês, com as reivindicações de “novos experts” em segurança pela institucionalização da criminologia como área de conhecimento e formação profissional (Mucchielli, 2014).

6. Atos desrespeitosos, insultos, ameaças, rixas, brigas e vandalismos ou pequenos delitos que não chegam a constituir problema policial-criminal e por isso permaneceriam impunes.

7. Atos de protesto e confronto violento contra representantes de instituições públicas, especialmente de jovens das periferias das grandes cidades e descendentes de famílias imigrantes.

Referências

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. *Les politiques pénales (1958-1995)*. Paris: L'Harmattan, 1998.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35. Source: *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, winter 1992.

MUCCHIELLI, Laurent. *Criminologie et lobby sécuritaire: une controverse française*. Paris: La dispute, 2014.

NEME, Cristina. Violência e segurança: um olhar sobre a França e o Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p.123-137, Curitiba, Nov. 2005.

WACQUANT, Loïc. Penal “common sense” comes to Europe – US exports zero tolerance. *Le Monde Diplomatique*, Abr. 1999.

WILSON J.; KELLING, G. Broken windows. *Atlantic Monthly*, n. 249, Mar. 1982.