

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais

ORLANDO LIRA DE CARVALHO JÚNIOR

LAW AND ORDER:
GÊNESE DE UM EXPERIMENTO PUNITIVO

JUIZ DE FORA
2009

ORLANDO LIRA DE CARVALHO JÚNIOR

**LAW AND ORDER:
GÊNESE DE UM EXPERIMENTO PUNITIVO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Mestrado do Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Juiz de Fora,
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. André Moysés Gaio

JUIZ DE FORA
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

Orlando Lira de Carvalho Júnior

LAW AND ORDER:

GÊNESE DE UM EXPERIMENTO PUNITIVO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Moysés Gaio
Orientador - UFJF

Prof. Dr. Paulo Roberto Gibaldi Vaz
Examinador - UFRJ

Prof. Dr. Gilberto Barbosa Salgado
Examinador - UFJF

Juiz de Fora, 13 de abril de 2009

À minha esposa, Alessandra,
Às minhas filhas, Isabel e Beatriz,
Fadas de meus encantos.

AGRADECIMENTOS

La gloria di colui che tutto muove, per l'universo penetra e riisplende...(DANTE, Par. I, 1.3).¹

À minha mãe, Lúcia Rique de Carvalho, artista que me fez admirar o resplendor da forma na proporção da matéria.

Ao meu pai, Orlando Lira de Carvalho, ex-combatente da FEB, que me ensinou o valor inestimável da liberdade e da abnegação como exemplos de que a razão de viver vale mais do que a vida.

À minha esposa, Alessandra, formosura de meus sonhos, manancial de amor, carinho e dedicação, que suportou pacientemente as horas de pesquisa roubadas ao convívio de nossas princesas, Isabel e Beatriz.

À minha irmã, Mônica Lúcia Rique, professora da USP, cuja visão de futuro me fez fluente em inglês aos 15 anos e cujo carisma político arrostou com dignidade os cárceres da ditadura.

Ao Dr. João Bosco Pinto, lídimo Procurador de Justiça, e sua nobre esposa, Eunice Pinto, sem cuja amizade e apreço este trabalho seria impraticável.

Ao Prof. Dr. André Moysés Gaio, orientador paciente e generoso, que me franqueou as portas de sua biblioteca e norteou com rigor científico e inusitada perspicácia analítica os passos dessa empolgante jornada intelectual.

Ao Prof. Dr. Gilberto Barbosa Salgado, com o qual aprendi “a fabulação livre, a imaginação sem grilhões, a fantasia sem amarras e a construção dos próprios cenários” (SALGADO, 2005, p. 218). Ao Prof. Dr. Paulo Vaz, pela atenção e gentileza em atender o convite para avaliar esta pesquisa.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, em especial ao Prof. Dr. Rubens Barboza Filho, cuja ousadia intelectual e envergadura de pensamento representou uma agradável lufada de ar nos umbrais de minha formação sociológica.

A todos, os meus sinceros agradecimentos por me terem proporcionado, ao longo deste curso, *una lucca intellectual piena d'amore, amor de vero ben pien di letizia, letizia che trascede ogni dolzore* (DANTE, Par. XXX).²

¹ À glória d'Aquele que tudo move, pelo universo penetra e resplandece...

² Luz intelectual cheia de amor, amor do verdadeiro bem cheio de alegria, alegria que transcende toda doçura.

RESUMO

Um dos maiores constrangimentos da democracia liberal estadunidense é seu fracasso de gerar qualquer reação política relevante contra o *ethos* punitivo, aqui chamado *law and order*, que legitima o encarceramento sem precedentes de seus próprios cidadãos. Com efeito, a população prisional dos Estados Unidos passou de quase 200 mil detentos em 1970 para mais de 2.3 milhões em 2007. De acordo com o Departamento de Justiça (2007), mais de 10 milhões de americanos são enviados para cadeias todos os anos e outros 600 mil acabam indo parar nos presídios onde cumprem em média três anos de reclusão, na maioria das vezes por crimes contra a propriedade ou uso de drogas. Excetuando as crianças e os idosos com mais de 65 anos, um em cada 50 adultos encontra-se atrás das grades nos Estados Unidos. Qual a origem e as causas desse fenômeno? Esta pesquisa documenta a grande mudança no modo pelo qual o problema da criminalidade foi percebido nos círculos oficiais e as conseqüências políticas que tal percepção acarretou. Visa analisar como as questões relacionadas ao crime foram socialmente construídas através de processos políticos, interpretativos e representacionais nos quais as elites políticas e a mídia mobilizaram símbolos e referências culturais poderosas a fim de atrair a atenção da opinião pública para o problema da criminalidade e assim gerar suporte popular para as políticas públicas punitivas. Não obstante a extrema complexidade do discurso político sobre crime, tudo indica que apenas uma abordagem preencheu o vácuo deixado pelo declínio do ideal reabilitador, fenômeno chamado por David Garland (2001a) de “nihilismo terapêutico”: endureça com o crime! Semelhante resposta se baseia em visões contraditórias do comportamento criminoso, as quais, não obstante, concordam que a forma mais apropriada para se tratar da criminalidade seria a expansão do direito penal e o aumento da severidade das punições. Essa retórica punitiva mudou a antiga ênfase na reabilitação e reintegração social dos ofensores para a crença na capacidade da lei penal de estruturar as escolhas e condutas dos indivíduos. A retórica *law and order* foi mobilizada pela primeira vez no final dos anos de 1950, quando políticos conservadores chamaram a atenção dos eleitores para o problema do “crime de rua”, ridicularizaram a idéia de que o comportamento desviante também tem raízes sócio-econômicas e promoveram uma visão alternativa segunda a qual o crime é conseqüência direta de apetites e impulsos desregrados que impelem os indivíduos em direção às atividades criminosas. Essa tentativa de reconstruir as percepções da opinião pública com relação ao problema da criminalidade fez parte, por sua vez, de um cenário político muito mais abrangente: o esforço conservador para substituir o Estado de bem-estar social pelo Estado de controle social como princípio de governabilidade. Com o Estado sofrendo pressões crescentes dos defensores dos direitos civis, dos programas assistenciais e do movimento estudantil no sentido de assumir mais responsabilidade para reduzir as desigualdades sociais, políticos conservadores articularam programas de governo alternativos que reduziram o *welfare state* e aumentaram os controles sociais. As hipóteses centrais desta pesquisa são assim resumidas: 1) A questão do crime foi essencial para a construção de uma nova política social. 2) Iniciativa política e mídia, não os índices oficiais de criminalidade, foram os fatores que despertaram a preocupação popular com o crime. 3) A hegemonia de *law and order* não resultou de um movimento democrático de base, mas foi conseqüência do projeto conservador de reconstrução do Estado.

Palavras-chave: Criminalidade. Controle social. Mídia.

ABSTRACT

One of the great embarrassments to the American democracy has been its collective failure to raise any substantial political opposition to the punitive ethos known as *law and order* that underlies the unprecedented use of imprisonment on its own citizenry. The nation's prison population grew from less than 200,000 in 1970 to over 2.3 million by 2007. According to the Department of Justice (2007), over 10 million Americans are admitted to jail each year and another 600,000 find their way to prison to spend an average of almost three years largely for property and drug crimes. If children and those over 65 are dropped from the denominator, nearly one in 50 adult Americans is locked up. How did it all start and what are the reasons for such a phenomenon? This research documents the major shift in the way in which the crime problem was officially perceived and the political positions to which these perceptions gave rise. It aims at analysing how crime-related issues were socially and politically constructed through interpretative, representational, and political processes, in which political elites and the media deployed mediated symbols and mobilized powerful cultural references to call the public opinion's attention to crime-related problems and defined these problems as the consequence of insufficient punishment and control, and generated popular support for punitive anticrime policies. Despite the complexity of political discourse on crime, it appears that one single view has filled the vacuum created by the demise of the rehabilitative ideal—what David Garland calls “therapeutic nihilism”: *get tough on crime*. This tough response to the crime problem are predicted upon various and sometimes contradictory explanations of criminal behavior. Despite their differences, these explanations of crime similarly imply that expanding the scope of criminal law and increasing the severity of its penalties are the most appropriate responses to the crime problem. In this get-tough rhetoric, the emphasis has shifted from a concern with rehabilitating and reintegrating offenders to the capacity of the law and the social control system to structure the choices and conduct of individuals. The rhetoric of *law and order* was first mobilized in the late 1950s, when conservative politicians paid an unprecedented amount of attention to the problem of “street crime”, ridiculed the notion that criminal behavior has socioeconomic causes, and promoted the alternative view that crime is the consequence of insufficient curbs on the appetites and impulses that impel individuals towards criminal activities. This attempt to reconstruct popular perceptions of the crime problem was, in turn, a component of a much larger political contest: the effort to replace social welfare with social control as the principle of state policy. As the civil rights, welfare rights, and the students movements pressured the state to assume greater responsibility for the reduction of social inequalities, conservative politicians attempted to popularize an alternative vision of government, one that diminishes its duty to provide for social welfare but enlarges its capacity and obligation to maintain social control. The central theses of this paper are as follows: 1) The crime issue was a crucial resource for those advocating this reconstruction of social policy. 2) Political initiative and media resonance, not the official reported incidence of crime, were strongly associated with subsequent public concern about crime. 3) The ascendance of the rhetoric and policies of *law and order* was not an expression of democracy in action, but rather an ideological framework of the conservative project of state reconstruction.

Key-words: Criminology. Social control. Media.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONFIGURAÇÕES SÓCIOPOLÍTICAS	
1.1 Ethos punitivo.....	23
1.2 Cultura do controle.....	30
1.3 Mudança de enfoque.....	33
2 GESTÃO PENAL DE PROBLEMAS SOCIAIS	
2.1 Encarceramento em massa.....	36
2.2 Politização do crime.....	44
2.3 Incriminação do Movimento pelos Direitos Civis.....	49
2.4 Incriminação da pobreza.....	55
2.5 A guerra às drogas de Richard Nixon.....	62
2.6. A guerra às drogas de Ronald Reagan.....	68
2.7 Crack e cocaína: dois pesos, duas medidas.....	72
3 DO WELFARE STATE AO WARFARE PENAL	
3.1 Realinhamento político.....	81
3.2 Reaganomics.....	84
3.3 Ocaso da reabilitação welfarista.....	90
4 ESTRATÉGIAS PUNITIVAS	
4.1 Medidas legais e jurídicas.....	97
4.2 Sentenças mínimas obrigatórias.....	99
4.3 Three Strikes and you´re out.....	102
4.4 Impacto sobre a democracia.....	104
4.5 Populismo punitivo.....	107
4.6 Tolerância Zero.....	111
4.7 Vitimização.....	115
5 LAW AND ORDER NA PERSPECTIVA DA MÍDIA	
5.1 Enquadramento teórico.....	122
5.2 Representações de violência e crime.....	130
5.3 Causas e conseqüências.....	138

5.4 Alternativa ao paradigma positivista.....	140
5.5 Mídia e políticas criminais.....	145
CONCLUSÃO.....	160

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TABELAS

Tabela 01 - Percepções de Crime nos Estados Unidos: 1989-2008.....	48
Tabela 02 – Pesquisas sobre Problemas Sociais mais Relevantes, 1964.....	154

GRÁFICOS

Gráfico 01 - Índice de Encarceramento por 100,000 Habitantes, 2007.....	36
Gráfico 02 - Índice de Encarceramento por Raça / 100,000 Habitantes, 2006.....	37
Gráfico 03 – Índice de Crimes Violentos por 1000/pessoas com Idade Superior a 12 anos, 1973 – 2006.....	49
Gráfico 04 – Número de Encarcerados em Consequência da Guerra às Drogas, 1980 – 2004.....	78
Gráfico 05 – Gastos Anuais com o Sistema Penal nos Estados Unidos, 1976 – 1994.....	89
Gráfico 06 – Crime como o mais Relevante Problema Social, 1967-1969.....	156

QUADROS

Quadro 01 – Relação entre Índice de Encarceramento e Índice de Criminalidade, 1991-1998.....	40
---	----

ILUSTRAÇÕES

I - Representação do Modelo Teórico de J. van Dijk.....	146
II - Capa da Revista <i>Time</i> , de 7 de fevereiro de 1994.....	157

Tudo bem considerado, encontrar-se-ão coisas que parecem virtudes e que, se fossem praticadas, lhe acarretariam a ruína, e outras que poderão parecer vícios e que, sendo seguidas, trazem a segurança e o bem-estar do governante.

Maquiavel
O Príncipe, Cap. XV

INTRODUÇÃO

Poucos temas capturam tanto a imaginação e recebem tanta atenção quanto o crime. Quase impossível abrir um jornal ou revista, ligar a TV ou o rádio, sem logo ser bombardeado por narrativas de violência. No mundo ficcional, divertimo-nos com a morte. O sucesso de programas e filmes onde o tropo privilegiado é o crime violento revela nossa misteriosa fascinação pelo assunto (POSTMAN, 1985). Na vida real, o crime se agregou ao cotidiano de sofrimentos do brasileiro, tornou-se um fato social irremissível, um princípio organizativo da vida dos indivíduos, que alterou rotinas e hábitos, criando comportamentos e crenças novas (GAIO, 2007).

Um fato tão presente na realidade e no imaginário das pessoas, discutido e debatido nos círculos oficiais e acadêmicos, não poderia deixar de criar um amplo espectro de visões conflituosas sobre suas causas, conseqüências e remédios. Weber emprega o termo alemão *Vielseitigkeit*³ para exprimir a polissemia dos fenômenos sociológicos a qual encontra especial aplicação no estudo do crime, o qual pode ser pesquisado sob abordagens diversas: fato típico que viola o ordenamento jurídico, sintoma da decadência dos meios informais e formais de controle social ou ainda conseqüência perversa das desigualdades sociais, entre outras. Mas a verdade é que não existe “o crime” no singular, mas uma imensa diversidade de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais díspares.

Este trabalho, embora reconhecendo a enorme complexidade do problema, procura abordar o crime como uma construção político-social,⁴ isto é, um fenômeno que emerge a partir de interações que se verificam em um mundo estabelecido a partir de relações desiguais de poder. Enquanto o dano causado pelo crime sobre as vítimas é real e indiscutível, nosso entendimento de seu significado e de suas causas depende de como esse problema social se torna um problema público através de sua apreensão pelo discurso político.

³ Versatilidade (WEBER, 1904 apud VOLKER, 2004, p. 93).

⁴ O construtivismo social é uma linha teórica que parte do pressuposto de que “a realidade é socialmente construída e que a sociologia do conhecimento deve analisar os processos pelos quais isso ocorre” (BERGER E LUCKMANN, 1989, p. 3). Nessa perspectiva, as pessoas criam a realidade, isto é, o mundo que elas acreditam existir, baseadas no conhecimento e nas experiências individuais, bem como nas interações sociais com as outras pessoas. Tal abordagem contrasta com o empirismo lógico ou objetivismo, dominante na tradição filosófica ocidental (Locke, Hume e Mill), segundo o qual o conhecimento da realidade independe de processos sociais por ter como fundamento os eventos do mundo. E ainda com a fenomenologia (Spinoza, Kant, Heidegger) que adota a teoria de que o conhecimento depende de processos humanos inatos e não de processos sociais ou qualidades do mundo.

Garland (1990, p. 20) comenta que já se tornou bastante claro que a conduta criminosa, por si mesma, não determina o tipo de política penal que a sociedade adota. Não é o crime ou mesmo a criminologia que mais afetam as decisões políticas, mas o modo como o “problema crime” é oficialmente percebido e as escolhas políticas que emanam de tais percepções.

Sob essa perspectiva teórica, as percepções da realidade, isto é, o mundo como as pessoas imaginam existir, são formadas a partir tanto do conhecimento e experiências individuais quanto das interações sociais; portanto, a percepção e o conhecimento da realidade são socialmente construídos. Daí a importância da cultura e da história no condicionamento daquilo que se vê e entende como “realidade objetiva” em si e nos outros, pois é da base social do conhecimento humano que se formam as noções sobre a natureza da sociedade e o significado do comportamento dos indivíduos que compartilham as mesmas experiências e percepções. Como nota Scheler, todo conhecimento é fortemente influenciado pelas “estruturas e condições sociais” (1980, p. 23).

Tal abordagem não questiona a realidade objetiva das coisas, mas põe ênfase nas relações humanas e na maneira como tais relações afetam a percepção e interpretação da realidade que emerge de “significados compartilhados”, ou seja, as noções que se formam a partir da experiência individual e das interações sociais, as quais não dependem de validade empírica para influenciar o comportamento e as ações dos indivíduos (GERGEN e DAVIS, 1985). Isso implica dizer que uma certa condição social pode em determinado momento se tornar um problema social relevante e em seguida perder tal *status*, sem a realidade empírica em nada sofrer qualquer mudança significativa.

Ao tratar da “construção social dos problemas sociais”, Kitsuse e Spector chamam atenção para o papel que a atividade de certos atores sociais, grupos ou indivíduos, representam na elaboração e no enquadramento conceitual desses problemas. Tais grupos de ativistas, assim chamados *claimsmakers*,⁵ lutam pelo acesso privilegiado ao espaço público a fim de promover e fazer aceitar seu modo particular de tratar determinados problemas sociais. Segundo esses autores, o processo de construção social através dos *claimsmakers* determina não só quais fenômenos merecem ser alçados à categoria de “problemas públicos”, mas também a natureza, as características e as peculiaridades desses

⁵ Agências reivindicantes.

mesmos problemas. Muito mais do que simplesmente chamar atenção para determinadas condições sociais, os *claimsmakers* procuram modelar a maneira como percebemos os problemas sociais, ao “reivindicar” que a interpretação desses problemas correspondem a “fatos” do mundo real (1973, p. 410).

Assim, cada condição social pode ser construída sob a forma de diferentes “problemas”. O crime, por exemplo, pode ser construído como um problema social, individual, racial, sexual, econômico ou legal. E cada uma dessas construções implica causas, políticas e soluções diferentes. Já o papel social e as ideologias dos *claimsmakers* afetam o modo como percebem e caracterizam os problemas sociais: onde o moralista vê “pecado”, o médico enxerga “doença mental” e o magistrado “quebra do ordenamento jurídico”.

Alguns *claimsmakers*, grupos ou indivíduos, devido à condição privilegiada em que se encontram, seja do ponto de vista político, econômico, social, tecnológico ou organizacional, desfrutam de poder e recursos suficientes para legitimar suas “reivindicações” e tornar prevalente sua visão particular de mundo. Tal é a “propriedade dos problemas públicos” que certos grupos ostentam pelo fato de gozarem da capacidade de “enquadrar e definir” os problemas sociais em virtude de relações assimétricas de poder (GUSFIELD, 1984, p. 10).

Diferentes grupos e instituições “possuem” autoridade e influência sobre diferentes tipos de problemas sociais em diferentes quadras históricas. Os padres, outrora, possuíam autoridade sobre a saúde espiritual e física dos povos, papel que hoje é exercido por psicólogos e médicos; a segurança pública das cidades, que no passado ficava por conta de milícias privadas, atualmente é competência exclusiva da polícia; portanto, a “propriedade” dos problemas públicos passa de um grupo ou instituição para outro com o correr do tempo.

Além de definir e descrever a “natureza e as características” dos problemas públicos, aqueles que detém a “propriedade dos problemas sociais” geralmente gozam de poder e legitimidade suficientes para também atribuir a “responsabilidade política” e apontar soluções para esses mesmos problemas. É nesse sentido que o Estado moderno goza de posição privilegiada para definir, responsabilizar e apresentar respostas para os inúmeros problemas sociais através da implementação de políticas públicas específicas, as quais, por sua vez, dependem do saber especializado de profissionais, como dos

economistas, e de instituições, como das universidades. Conhecimento e política assim se misturam para mobilizar as atitudes e expectativas dos indivíduos, criando neles crenças e percepções sobre a realidade social, com base nas quais as agências estatais criam e controlam as demandas sociais e apresentam soluções para os problemas públicos.

No caso do controle da criminalidade, o historiador e o sociólogo observam que se verificou nos Estados Unidos uma batalha ideológica sobre “o significado do crime” na qual certos *claimsmakers* mobilizaram referências culturais e símbolos “mediatizados” de alto impacto social para a implantação de políticas públicas e penais fundadas em um consenso político que ficou historicamente conhecido pela expressão *law and order*. Esta pesquisa pretende investigar alguns aspectos do processo histórico-político que resultou na formação desse consenso. O objetivo é mostrar que a retórica *law and order* fez parte de um projeto originalmente conservador, racial e socialmente enviesado, de substituição das políticas de bem-estar social por políticas duras de controle social. Ênfase especial é dispensada às condições políticas e tendências culturais que garantiram a presente hegemonia de *law and order*. Com efeito, uma política penal torna-se hegemônica quando passa a ser considerada não como uma opção entre outras, mas como a única possível para a manutenção da ordem social. Implica uma ruptura profunda com o discurso penológico anterior ao mesmo tempo em que cria a sensação de que não há alternativa ao projeto hegemônico.

O endurecimento gradual e sem precedentes das políticas públicas em relação ao problema da criminalidade, ao contrário do que normalmente se crê, não encontrou sua *raison d'être* nos índices de vitimização e medo da população. Evidências indicam que tais indicadores não foram condição necessária para o triunfo da política *law and order*. Pesquisas mostram que a relação entre aumento da criminalidade e supostas demandas punitivas por parte da sociedade não resiste a uma análise séria dos dados empíricos disponíveis. Basta dizer que os segmentos populacionais historicamente mais vitimizados e aterrorizados pelo crime nos Estados Unidos – mulheres e negros – são também os menos propensos a endossar a retórica punitiva. Pelo contrário, os brancos das zonas rurais americanas, que residem longe dos grandes centros e menos sofrem com o problema da criminalidade, são os mais favoráveis às políticas *law and order*. (SCHEINGOLD, 1984, p. 50).

Estatísticas revelaram também que, embora os crimes mais violentos, como estupro e homicídio, representassem apenas 5% do total de crimes cometidos anualmente nos Estados Unidos, eles não obstante responderam por quase 100% do medo e da ansiedade percebidos pelo público (HINDERLANG *et alii.*, 1981, p. 290). Há, portanto, razões para se acreditar que as escolhas políticas de determinados *claimsmakers* e as tendências punitivas de certos setores da população americana foram principalmente motivadas por interesses que transcendem aos riscos reais representados pela criminalidade. Skogan e Maxfield (1981, p. 155) fizeram notar que “nosso debate sobre criminalidade tende a ser dominado pelos tipos mais horríveis de crime, mesmo quando sabemos que eles representam uma porcentagem ínfima das ocorrências policiais”. Talvez por isso, como salienta Scheingold, “o medo do crime é mais um produto de imagens distorcidas da criminalidade do que do crime em si mesmo” (1984, p. 54).

Privilegiar o processo político na gênese de *law and order* não significa diminuir a importância das condições extrapolíticas, como as rotinas e sensibilidades sociais, na construção do novo controle social do crime. Não supõe uma teleologia no processo histórico que resultou na hegemonia de *law and order*, nem tampouco a noção de um programa coerente de governo, uma política penal uniforme, votada e discutida pela população. A gênese de *law and order* é complexa, paradoxal e descontínua, onde há pouco espaço para linearidades e abordagens totalizantes. Daí a importância de se considerar os efeitos mediadores de forças sócio-culturais pré-existentes ao processo de politização do crime nos Estados Unidos.

Isso significa dizer que, além das ideologias e dos interesses políticos em jogo nesse processo, há também que se explorar o subsolo cultural da própria identidade americana, onde impulsos psicológicos e morais revelam um verdadeiro fascínio pela encenação de crimes violentos, pela construção do delinqüente como “o outro predador”, um estranho essencialmente diferenciado -- na aparência, na raça, na condição social e no caráter -- dos demais cidadãos conformistas com *law and order*.

Mauer (2001, p. 12) aponta o individualismo exacerbado da cultura americana -- aquele que contrapõe o indivíduo à sociedade, priorizando o primeiro e relegando ao segundo plano os laços sociais -- como um dos fatores mais importantes que contribuíram para a formação de uma mentalidade simpática a *law and order*. Segundo o autor, a ênfase

sobre o “individual” e a suspeita em relação ao “social” tornaria a incriminação do “outro”, pelo simples fato de ser “outro” e não “um conhecido”, mais aceitável do ponto de vista psicológico.⁶ Essa facilidade em impor sofrimento ao “estrangeiro” com quem “não se tem afinidade social” seria agravada pelo aprofundamento da estratificação econômica e pela segregação racial, que se refletem nas altas percentagens de negros, imigrantes e pobres nas prisões norte-americanas.

A ambivalência do individualismo americano -- gerada por tendências opostas de considerar a “sociedade como ameaça” e *conditio sine qua non* para a plena “realização dos indivíduos” – encontra-se manifesta na literatura e na cultura popular. Com efeito, o “individualismo mítico” dos heróis solitários, os *cowboys*, sempre prontos a salvar a sociedade do desastre, mas sem nunca se ajustar inteiramente a ela, constitui o tema preferido de seriados, *soap-operas* e filmes de Hollywood (BELLAH, 1996, p. 144).

A conexão entre “destemor moral” e “individualismo solitário” é ainda mais significativo na figura do “detetive” e do “investigador policial”. Impaciente, duro e perspicaz, sempre trabalhando em condições adversas, ele começa investigando incidentes aparentemente isolados para logo descobrir a “trama social” escondida por trás da ação criminosa de indivíduos. A sociedade, especialmente a “alta sociedade”, emerge como fonte principal de corrupção cujos tentáculos compete ao nosso herói desvendar. Para isso, ele deve ser um *loner*⁷ que resiste à tentação de mulheres atraentes e de propinas milionárias.

Tanto o *cowboy* quanto o “detetive solitário” representam figuras míticas da cultura popular que traduzem e revelam características fundamentais da própria identidade estadunidense: o melhor modo de servir a sociedade seria permanecer independente e autônomo (*self-made man*) numa espécie de “individualismo heróico” refratário às influências deletérias da vida em comunidade. É por isso que, de acordo com Scheingold (1984, p. 61), o “vigilantismo” deita raízes não só na ficção literária, mas também no imaginário das populações brancas do sul e do meio-oeste dos Estados Unidos, onde a

⁶ É curioso observar que essa mesma mentalidade se fez notar nas últimas eleições presidenciais americanas, quando, antevendo a derrota inevitável, o candidato republicano investiu pesadamente em ataques pessoais ao candidato democrata e presidente eleito, Barack Obama. Segundo Peter Beinart, pesquisador do *Council on Foreign Relations*, essa “nova modalidade de racismo” agora se volta contra o “outro”, seja o imigrante, seja o filho de queniano, que não é considerado “suficientemente americano para ser aceito pelos brancos” (BEINART, 2008, p. A 33).

⁷ Solitário.

“justiça privada” é vista ainda hoje como sinônimo de “justiça efetiva”, aquela que impõe *law and order* sem o formalismo burocrático e dilatatório do *due process of law*. Simples, certa e rápida, a “justiça de fronteira” ainda representa, para muitos, a resposta ideal ao problema da criminalidade, ideal esse encarnado pelos “justiceiros” dos filmes de *farwest*.

Surge então uma observação curiosa: o fascínio pelo crime violento e pelo “justiceiro” que o vinga é tão enraizado na cultura popular norte-americana que o “problema”, ironicamente, “não é de muita criminalidade”, mas sua “relativa baixa incidência” na vida real. Para Scheingold (1984, p. 68), essa “carência de violência real” seria compensada pelas representações sangrentas nas telas, nos livros e teatros. Daí a viabilidade de se explorar a relação entre *law and order* e o enquadramento midiático dos crimes violentos na construção do pânico moral, combustível que alimenta o populismo punitivo dos políticos e objeto de um capítulo da presente pesquisa.

Metodologia

Instigada pelas aulas ministradas pelo Prof. Dr. André Moysés Gaio, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, e pela leitura de autores como Garland (2001), Mauer (2001), Simon (2007), Wacquant (2003) e de periódicos especializados, como *Punishment & Society*, esta pesquisa começou a se delinear a partir de reflexões sobre um fenômeno inusitado na história recente dos Estados Unidos: o “encarceramento em massa”. Tal fenômeno se caracteriza pelo crescimento exponencial da população prisional a qual encontra sua dinâmica expansiva em um sistema penal cuja prioridade já não é apenas encarcerar indivíduos infratores, mas também segmentos inteiros da população.

Da pesquisa bibliográfica exploratória chegou-se à constatação de que o “encarceramento em massa” apenas representava a “ponta do iceberg” de um fenômeno muito mais profundo e abrangente que se formou nas entranhas do próprio sistema penal estadunidense. Tratava-se de uma nova maneira de gerir problemas sociais através do crime, uma “arte de governar as populações”, a qual desafiava valores éticos, como a liberdade e a igualdade, e colocava em xeque os próprios fundamentos da democracia liberal. Esse novo “modelo de governança” se caracterizava pelo controle cada vez maior

da vida dos indivíduos e pela interferência sem precedentes em todas as formas de instituição, da família à religião, das escolas às comunidades. Tal intervenção se deu através do tratamento criminal de problemas sociais, cuja consequência principal foi a completa redefinição do cotidiano das pessoas de acordo com categorias penais como “criminoso”, “predador”, “ofensor”, “inimigo” ou “vítima” potenciais.

“Cultura do controle” (Garland, 2001) e “cultura do medo” (Simon, 2007) foram os conceitos amplos com os quais se passou a trabalhar na excursão histórico-geneológica de cunho bibliográfico-documental em fontes primárias (discursos e pronunciamentos de políticos, leis e decisões da Suprema Corte, jornais e revistas, pesquisas de opinião pública e estatísticas sobre a criminalidade) para começar a montagem do quebra-cabeças da multifacetada e por vezes contraditória formação tempo-espacial de *law and order* nas quatro décadas da história recente dos Estados Unidos.

Posteriormente, privilegiou-se a análise do processo político que foi determinante para a implementação das novas políticas públicas de combate à criminalidade, cujo *leitmotiv* foi a premissa de que o crime, em qualquer de suas manifestações, sempre ocorre em consequência de uma “escolha racional” dos indivíduos. Fruto de um “defeito de caráter individual”, o crime e a pobreza seriam favorecidos pelo “assistencialismo” do *welfare state* e pela “complacência do poder judiciário”. Originalmente, semelhante modo de enquadrar a criminalidade fez parte da agenda conservadora dos opositores do Movimento pelos Direitos Civis, em meados da década dos anos de 1960. Entretanto, no contexto histórico dos protestos de rua contra a segregação racial e a guerra do Vietnam, tal *framing* passou gradualmente a ser utilizado por políticos de diferentes vertentes ideológicas, os quais adotaram a retórica *law and order* como única resposta eficaz contra o crime de rua. Daí em diante, o “punitivismo penal” passou a ser moeda corrente entre republicanos conservadores e democratas liberais. Em consequência disso, formou-se um consenso político em torno das abordagens *tough on crime*⁸ que foram responsáveis pela completa reorientação das políticas penais do país.

Foram consultados autores representativos de várias escolas de pensamento, matizes ideológicos e preferências políticas: desde conservadores tipo van den Haag (1975) e Wilson (1975), até marxistas, como Quinney (1980) e Chambliss (1994). O enquadramento

⁸ Duro com o crime.

teórico da pesquisa, seguindo a tradição do pensamento crítico-construcionista, foi montado a partir dos trabalhos de Cipes (1967), Bennet (1980), Gusfield (1984), Scheingold (1984), Cullen e Clark (1985), Kitsuse e Spector (1987), Katz (1989), Hale (1992), Surette (1996), Beckett e Sasson (1997 e 2000), Garland (2001), Parenti (2002), Reiner (2002), Valverde (2006), Simon (2007), Loo e Grimes (2008), os quais muito contribuíram para a análise dos principais fatos históricos, tendências de opinião pública, impacto midiático, instituições e mecanismos legais que possibilitaram a cristalização do consenso político em torno de *law and order*.

Organização da pesquisa

Este trabalho está dividido em cinco capítulos que cobrem um período de aproximadamente quatro décadas da história recente dos Estados Unidos, começando com a “guerra à pobreza” do presidente Lyndon B. Johnson, no início dos anos de 1960, passando pela “guerra ao crime de rua” e a “guerra às drogas” até o fim do segundo mandato do presidente Clinton. A “guerra ao terror”, iniciada por Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001, não entra no escopo deste trabalho.

O Capítulo Primeiro, “Configurações Sócio-Políticas”, começa discutindo as várias acepções da expressão *law and order* para em seguida estabelecer o enquadramento teórico da pesquisa. Mais do que uma simples expressão jurídica, *law and order* representou uma nova estratégia de poder. Uma vez implementada por instrumentos legais específicos e políticas públicas concretas, essa estratégia produziu uma ordem moral e cognitiva que redefiniu por completo o problema da criminalidade nos Estados Unidos. Trata-se, portanto, de um *ethos* punitivo formado a partir de um consenso político que produziu uma vasta semântica criminal que inclui desde estratégias de combate ao delito (“incapacitação”, encarceramento em massa) e categorias penais (predadores sexuais), até modelos recentes de instituição prisional (prisões de segurança máxima).

Em seguida, *law and order* é analisada no contexto mais amplo da cultura do controle (Garland, 2001a), isto é, o modo como a sociedade produz conformismo e reprime a criminalidade através de uma rede de instituições governamentais e privadas que engloba

desde o sistema penal até o mercado de trabalho, passando por todas as instituições intermediárias de disciplina social, como a escola e a família.

O Capítulo Primeiro termina registrando a verdadeira metamorfose operada no mundo acadêmico estadunidense, no início dos anos de 1970, justamente no que diz respeito ao enquadramento teórico dos objetivos da pena, a qual começou a perder sua ênfase correcional e reabilitadora para aos poucos adquirir um caráter retribuidor, “incapacitador” e “gerenciador de risco”. Assim, o próprio cerne do ideal de reabilitação foi contestado não só como um sonho impossível de ser alcançado, mas também como uma política pública perigosa, cara, contra-produtiva e ineficiente.

O Capítulo Segundo, “Gestão Penal de Problemas Sociais”, analisa a trajetória hegemônica do movimento *law and order* nos Estados Unidos e revela uma realidade intrigante na qual a resposta política ao problema da delinquência nem sempre correspondeu ao aumento real dos índices de criminalidade: a população carcerária nos Estados Unidos continua a crescer exponencialmente a despeito da queda significativa das taxas de criminalidade. A análise deste fato é corroborada por pesquisas de opinião pública e por autores que levantam diferentes hipóteses para explicar tal descompasso.

O que se extrai dessa análise é a prevalência de um certo modo de enquadramento do problema da criminalidade através da retórica *law and order* que se apresenta ideologicamente alinhada com a preferência pelo tratamento penal de certos problemas sociais, como as tensões raciais, a pobreza e as drogas. A conclusão é que a expansão sem precedentes do sistema penal americano, fenômeno conhecido pela expressão “encarceramento em massa”, não foi o resultado inevitável do “aumento dramático” da criminalidade, como pretende o “senso comum”, mas consequência direta de um conjunto de políticas públicas que optaram pela criminalização de certos problemas sociais.

A parte final do Capítulo Segundo descreve o papel crucial que certos atores políticos desempenharam na maneira de enquadrar o crime dentro da retórica *law and order* com vistas à consecução dos seguintes objetivos: a) o descrédito do movimento pelos direitos civis junto à opinião pública; b) a ênfase sobre as “falhas de caráter” individual como supostas causas da pobreza e criminalidade; c) a substituição da “guerra à pobreza” pela “guerra às drogas” como meta prioritária da agenda política conservadora.

O Capítulo Terceiro, “Do Welfare State ao Warfare Penal”, trata da política duplamente punitiva inaugurada pelo presidente Ronald Reagan no início dos anos de 1980, a qual não só cortou as verbas que subsidiavam os programas de assistência social do governo federal, mas também acusou o *welfare* penal de aumentar os índices de criminalidade ao incentivar a “permissividade e a degradação moral”, especialmente entre as minorias étnicas. O desmantelamento sistemático do *welfare state* nos Estados Unidos foi seguido pelo colapso do *welfare* penal, ou seja, o conjunto de programas governamentais destinados a enfrentar o problema da criminalidade pela abordagem dos fatores estruturais da marginalização social, programas esses caracterizados pelas políticas de reabilitação social e “desencarceramento”. Em seu lugar, foi adotado um novo tipo de política criminal que aposta na “incapacitação” dos apenados.

O Capítulo Quarto, “Estratégias Punitivas”, analisa as medidas legais e as políticas criminais mais importantes que formaram as “engrenagens institucionais do sistema punitivo”, a começar pelo “seqüestro de bens”, para em seguida se debruçar sobre um dos mais perversos institutos jurídico-penal responsável pela manutenção de populações inteiras atrás das grades: *the mandatory sentencing*,⁹ qual aboliu o livramento condicional (*parole*) para crimes federais, substituindo-o pelas “penas-de-tempo-real” (*truth-in-sentences*), concedeu aos procuradores poderes até então reservados aos magistrados, obrigando estes a prolatar sentenças com punições muito superiores à gravidade do delito. O referendo da Califórnia, que estabeleceu o regime *three strikes and you’re out*¹⁰, é analisado em sua construção a partir das reivindicações de certos agentes sociais, seu impacto sobre os princípios democráticos e suas conseqüências para o punitivismo político. Isso porque o mais abrangente experimento penal da história americana foi institucionalizado sem discussão legislativa e sem a intervenção dos especialistas da área. A iniciativa não partiu do governo, dos legisladores nem do judiciário, mas do pai de uma vítima, do apoio da mídia e do poderoso lobby das armas. Sobretudo, tornou-se possível graças a um fator psicológico decisivo: o medo do crime brutal e randômico. As últimas estratégias analisadas no capítulo são a Tolerância Zero e a vitimização.

⁹ Sentenças obrigatórias.

¹⁰ Na terceira você está fora!

O Capítulo Quinto, “Law and Order na Perspectiva da Mídia”, aborda o papel dos meios de comunicação em massa na consolidação de *law and order*, cuja estratégia partiu do pressuposto de que a mídia constitui a fonte prevalente de informação sobre a vida social, política e econômica do mundo moderno. Pesquisas mostram que 90% da população depende da mídia para tomar conhecimento dos problemas sociais, sendo que a importância a eles atribuída varia de acordo com o grau de cobertura dos *mass media*. A conclusão a que se chega é a de que a mídia exerceu um papel relevante como definidores do conhecimento, da desinformação e dos mitos sobre *law and order* e que as atitudes da opinião pública, bem como a experiência do crime, foram reforçadas e dramatizadas pela mídia. Os autores pesquisados nesta parte do trabalho englobam, entre outros: McCombs e Shaw (1972), Surette (1998), Beckett (2000) e Valverde (2006), os quais analisam as teorias sobre o peso dos meios de comunicação no estabelecimento da agenda pública, imagens, mitos e significados de *law and order*. Com base nos estudos de Iyengar (1994) sobre os *frames* narrativos, chegou-se à conclusão de que o “enquadramento episódico”, isto é, as “instâncias específicas” dentro das quais o problema da criminalidade é narrado nos Estados Unidos, sugere ao público uma imputação individualista de responsabilidade que o torna mais propenso a aceitar medidas punitivas contra os “culpados” apontados dentro desses *frames* narrativos.

A pesquisa também mostra, com base no trabalho de Beckett e Sasson (2004), que o jornalismo político utilizou os “enquadramentos episódicos do crime” de forma dramática e sensacionalista, com ênfase na violência relacionada ao tráfico de drogas, o que contribuiu para a sobrevalorização dos índices reais de criminalidade e para a criação de um clima propício à exploração política por parte dos defensores de *law and order*. Já Gilliam e Iyengar (2000) mostram que os crimes que dominam a percepção pública e os debates políticos nos Estados Unidos não são os crimes comuns, mas os raros, esporádicos e particularmente violentos. Além disso, o “enquadramento episódico” da criminalidade ajudaria a criar no público a percepção de que o crime é uma questão de escolha individual, o que favoreceria a formação de políticas criminais de contenção das “escolhas erradas” e da punição daqueles que “persistem no mal”.

Todos os itens deste capítulo contam com instâncias específicas de análise a título de exemplificação das hipóteses discutidas.

1 CONFIGURAÇÕES SÓCIO-POLÍTICAS

Com base no processo histórico que reorientou por completo as políticas penais nos Estados Unidos, este capítulo aborda *law and order* (lei e ordem) como “*ethos* punitivo”. Em seguida discute as várias acepções político-jurídicas da expressão, notadamente as características que a distinguem de *rule of law* (Estado de Direito). Alguns autores assinalam problemas histórico-conceituais na correlação “lei” e “ordem”: Skolnick (1994) vê um “dilema” na expressão; Belton (2005), um “desconforto” e Hagan (1976) um “eufemismo racista”. Não obstante tais observações, a garantia de *law and order* passou a ser vista como um benefício oferecido à população, e o controle da criminalidade empreendido pelo Estado tornou-se o “credo da modernidade penal” que tinha como pressuposto a noção de que os problemas sociais eram mais bem tratados por burocracias especializadas devidamente gerenciadas pelo Estado.

Na esteira de Garland (2001), o capítulo analisa também como a “cultura da disciplina” aos poucos cedeu lugar à “cultura do controle”, na qual a preocupação central já não era a defesa do cidadão *contra* o abuso do poder estatal (*rule of law*), mas, pelo contrário, a proteção *pelo* Estado através do gerenciamento de riscos e do controle social (*law and order*). Para esse autor, o modo como uma determinada sociedade exerce o controle da criminalidade é fruto de configurações culturais, políticas e econômicas específicas. Esse controle se exerce através de uma rede de instituições governamentais e privadas que engloba desde o sistema penal até o mercado de trabalho, passando por todas as instituições intermediárias de disciplina social, como a escola e a família. Embora as instituições jurídico-penais gozem de certa autonomia e capacidade para traçar os rumos da política criminal, qualquer mudança sócio-política relevante tenderá a produzir um efeito equivalente na configuração institucional do controle da criminalidade.

Uma série de fatores políticos e econômicos, acoplados a uma dramática mudança de percepção sócio-cultural do crime, contribuiu para a formação da “cultura do controle”, que é explicada por Garland (2001) a partir de dois “constrangimentos estruturais” formadores do horizonte político dentro do qual as principais decisões referentes às políticas penais foram tomadas nos Estados Unidos: a “percepção” do aumento da criminalidade e a “crise de confiança” no Estado garantidor de *law and order*.

O capítulo termina registrando as principais mudanças nos padrões tradicionais de abordagem da criminalidade que levaram à formação de um novo discurso de poder e de práticas penais em tudo contrárias à ortodoxia do modelo de justiça criminal prevalente em boa parte do século XX.

1.1 Ethos punitivo

Denomina-se *law and order*, o consenso responsável pela execução de um conjunto de políticas públicas e pela criação de instituições jurídicas caracterizadas pela forma punitiva, racial e socialmente enviesada de tratar o problema da criminalidade nos Estados Unidos. O *ethos* punitivo formado a partir desse consenso político produziu uma vasta semântica que inclui desde estratégias de combate ao crime (“incapacitação”, encarceramento em massa) e categorias penais (predadores sexuais), até modelos recentes de instituição prisional (prisões de segurança máxima). Todas essas expressões representam uma forma peculiar de enquadramento (*framing*) do crime em uma retórica de forte impacto social que interage com o sentimento de medo da população e com a repercussão que normalmente os eventos criminosos encontram nos meios de comunicação social. Como nota Scheingold (1984), tal interação exhibe uma dinâmica própria que independe dos índices reais de violência e criminalidade.

A retórica punitiva de *law and order*, muito mais do que um mero instrumento de persuasão, consubstanciou um padrão novo de reivindicação, uma “estrutura de pensamento e de ação, de instituições e grupos” (GUSFIELD, 1984. p. 8), através dos quais certos atores políticos e sociais se apresentaram ao cenário público nacional para solucionar certos problemas sociais. Nesse sentido, a retórica *law and order* representou uma nova estratégia de poder, a qual, uma vez institucionalizada por instrumentos legais específicos e políticas públicas concretas, produziu uma ordem moral e cognitiva que redefiniu por completo o problema da criminalidade nos Estados Unidos.

Literalmente, *law and order* é uma síntese de duas expressões jurídicas consagradas, *rule of law* e *pursuit of order*. Embora a necessidade de ordem social e de lei seja um requisito básico para o funcionamento do Estado moderno, Hagan (1976) vê na expressão *law and order* um *oxymoron* (contradição interna): *rule of law* remete à idéia de “primazia da lei”, um contrapeso ao poder discricionário do Estado, como já era descrita no tratado

De Legibus et Consuetudinibus Angliae, redigido entre 1250 e 1256 pelo legista inglês Henry of Bracton, no qual a expressão é usada para assinalar os limites do poder real tanto na relação vertical entre suserano e súdito, como na relação horizontal entre os cidadãos.

Por outro lado, a versão continental da expressão *rule of law* -- *l'état de droit* e *Rechtsstaatlichkeit* (Estado de Direito) -- tem sido usada no discurso político-jurídico europeu para abrigar um conjunto de idéias de amplo espectro semântico que compreende desde a noção puramente formalista da lei até conceitos mais generosos de justiça e igualdade substantiva.

Já a expressão “perseguição da ordem” tem se revelado problemática, pois não englobaria em seu escopo nem os princípios democráticos nem as liberdades civis. Além disso, a “manutenção da ordem” exhibe um registro histórico lastimável nos Estados Unidos: ela teria sido mantida em detrimento das minorias e das classes sociais menos favorecidas, o que levou Hagan a concluir que a expressão *law and order* não passaria de um “eufemismo racista” (HAGAN, 1976, p. 373).

Hall (1979) nota que a retórica *law and order* é sustentada por um tipo de moralismo dualista, no qual a sintaxe do “bem” e do “mal”, do “civilizado” e do “bárbaro”, da perpétua escolha entre “anarquia e ordem”, divide e classifica as coisas do mundo. E é justamente o jogo desses “valores” que confere às cruzadas em prol de *law and order* um forte apelo junto ao “bom senso” e à “moralidade popular”. Quando se trata da questão do crime, esse jogo maniqueísta de valores invariavelmente se traduz em “incremento da autoridade e da punição”, tão significativas para a construção de um consenso em torno de *law and order* (HALL, 1979, p. 115).

Hinds (2006), por sua vez, se refere a um sentido histórico da expressão *law and order*, a qual indicaria tanto um conjunto de eventos – as manifestações dos anos 60 e 70 em prol dos direitos civis e os protestos contra a guerra do Vietnam – quanto à ênfase no policiamento do espaço público. Para a autora, o movimento *law and order* não teria nascido de uma preocupação com a criminalidade em si, mas com os distúrbios de ruas e praças públicas em consequência desses protestos, quais, embora nenhuma relação tivessem com os homicídios, assaltos, estupros e outros crimes violentos, no entanto, foram apontados pelos *policy makers* da época como causa do incremento da criminalidade e da “percepção de desordem generalizada” que tomara conta da opinião pública americana. O

desafio então era controlar as multidões e impedir que passeatas se transformassem em vandalismo. Para isso, o protesto dos manifestantes foi definido como “problema de insuficiência de punição e de controles adequados”, cuja solução passaria pelo reaparelhamento e profissionalização da polícia. Hinds conclui que “a politização dos protestos de rua transformaram em crime um problema da democracia” (HINDS, 2006. p. 2005).

Skolnick (1994) chama de “dilema entre lei e ordem” a tensão gerada pelo caráter conflitante da atividade de controle social por parte das instituições policiais. Ao mesmo tempo em que as polícias pertencem ao aparato estatal de controle social, o exercício de seu poder coercitivo encontra-se limitado por um conjunto de leis e códigos de conduta: “se as polícias pudessem manter a ordem sem se preocupar com a legalidade, suas dificuldades operacionais diminuiriam consideravelmente” (SKOLNIC, 1994, p. 6).

Belton (2005), por outro lado, tenta explicar o “desconforto” gerado pela expressão *law and order* através da associação com a idéia de “repressão policial” e pela “maneira espúria de sua incorporação no âmbito conceitual da expressão *rule of law*”, o que teria granjeado um *status* histórico de “primo pobre” para a expressão:¹¹

Law and order entrou na definição de *rule of law* pela porta dos fundos. A expressão nunca fez parte do pensamento político da Grécia antiga, nem encontra base em seu discurso filosófico. Ela entrou no léxico jurisprudencial do Ocidente via Iluminismo, cujos pensadores ainda tateavam quando se esforçavam por encontrar uma maneira de justificar o Estado moderno e assim escapar ao estado de anarquia e arbitrariedade (BELTON, 2005, p. 11).

Ainda de acordo com a autora, o virtual banimento de *law and order* da esfera conceitual da expressão *rule of law* deveu-se também ao estigma que a expressão adquiriu, em meados dos anos 70, quando o Congresso dos Estados Unidos proibiu o governo de enviar recursos para o treinamento das polícias das ditaduras da América Latina, usadas para repressão política e perpetuação dos regimes vigentes.

Enquanto *law and order* tornou-se sinônimo de “atuação policial”, muitas vezes pautada mais pela “eficiência” do que pelo “império da lei”, Krygier (2007) vê um *telos* na expressão *rule of law* que ultrapassaria a “mera anatomia institucional”, isto é, um modelo

¹¹ A tradução de todas as expressões e citações em língua estrangeira neste trabalho é de minha autoria.

específico de leis e instituições, apresentadas como “única encarnação possível do *rule of law*, qual necessitaria apenas ser copiada para operar os efeitos visados” (KRYGIER, 2007, p. 6). Segundo o autor, tal concepção corre o risco tomar elementos contingentes e peculiares a certos contextos culturais como essências universais de um *Ding an sich*.¹² Pelo contrário, o *telos* embutido na expressão *rule of law* visaria garantir não um mero arcabouço institucional, mas o florescimento da condição humana em todos aspectos, como bem articulada pela Comissão Internacional de Juristas reunida em Nova Dehli, em 1959:

A finalidade do *rule of law* é criar e manter as condições necessárias para o desenvolvimento da dignidade humana. Esta dignidade requer não só o reconhecimento dos direitos civis e políticos, mas também a objetiva implementação de condições sociais, econômicas, educacionais e culturais indispensáveis ao pleno florescimento da personalidade dos indivíduos (Apud HAGUE INSTITUTE FOR THE INTERNATIONALIZATION OF LAW, p. 11).

Dworking também destaca o alcance teleológico da expressão *rule of law* ao identificá-la com “justiça substantiva”:

A expressão [*the rule of law*] implica que os cidadãos têm direitos e obrigações morais uns em relação aos outros, bem como direitos políticos em face do Estado. Ela também inclui a necessidade de que esses direitos sejam reconhecidos pelo ordenamento jurídico de modo a poderem ser exercidos através dos tribunais e instituições jurídicas. Neste sentido, *the rule of law* é um ideal de governo fundado numa acurada concepção pública dos direitos individuais, segundo a qual não há distinção entre *the rule of law* e justiça substantiva. Como parte desse ideal, *the rule of law* exige que a lei positiva empregue e aplique os direitos humanos (DWORKING, 1985, p. 12).

Em contraste com essa noção ampla e substantiva da expressão *rule of law*, há aqueles, adeptos do positivismo jurídico, que a interpretam em sua dimensão meramente formal. Segundo tais autores, conteúdo e finalidade são irrelevantes para a efetividade do *rule of law*. Raz, por exemplo, entende que a expressão “significa literalmente o que diz: que as pessoas devem obedecer as leis e serem por elas governadas”, sem nenhuma referência meta-jurídica seja à bondade ou à justiça (RAZ, 1979, p. 211). De acordo com tal modelo, *the rule of law* teria existido tanto na Alemanha nazista, que “legalmente” exterminou seis

¹² Coisa em si.

milhões de judeus, como na África do Sul, onde o regime do *Apartheid* tinha lastro constitucional.

Hayek, por sua vez, considera que o ponto fundamental da expressão é sua “previsibilidade”, isto é, uma das condições essenciais para o florescimento do livre comércio.

[*The rule of law*] significa que os agentes estatais, em todas suas atividades político-administrativas, encontram-se atados a determinadas leis previamente elaboradas, leis essas que tornam previsíveis o modo e as circunstâncias em que as autoridades exercerão seu poder de coação, o que por sua vez permite a organização dos negócios individuais com base neste conhecimento prévio (HAYEK 1993, p. 54).

A noção de “previsibilidade da lei”, enfatizada por Hayek, pede, por sua vez, um sistema judicial eficiente que possibilite a adjudicação dos litígios com base na igualdade das partes e na paridade processual de armas. Previsibilidade e eficiência legais garantiriam *law and order* na medida em que preveniriam o recurso à “justiça com as próprias mãos”. Hayek salienta também o longo processo histórico responsável pela mudança de perspectiva da capacidade do Estado de impor *law and order* nas democracias liberais do ocidente.

A esse respeito, Garland (2001^A) nota que, de *Leviatã* domador dos impulsos selvagens típicos do estado de natureza, o Estado moderno transformou-se em provedor de segurança contra o crime e a violência legitimado por uma “obrigação contratual” celebrada com seus cidadãos. A garantia de *law and order* passou a ser um dos mais importantes benefícios públicos oferecidos ao povo, e o controle do crime caiu na competência exclusiva do Estado: o crime a todos concerne, mas só o Estado pode tomar as medidas cabíveis. Semelhante monopólio da criminalidade tornou-se o “credo da modernidade penal”, cujo pressuposto era a noção de que os problemas sociais seriam tratados de forma mais bem adequada pelas burocracias especializadas devidamente gerenciadas pelo Estado.

Comentando a passagem de um “poder soberano e ilimitado”, característico do absolutismo monárquico, para um tipo de poder “normalizador e disciplinar”, Foucault realça o avanço da “cultura de profissionalismo” e da “política social baseada no conhecimento científico” como elementos essenciais à formação do Estado regulador

moderno, que encontra na metáfora do “panóptico”, sugerida pelo jurista inglês, Jeremy Bentham (1748-1832), sua melhor imagem (FOULCAULT, 2005, p. 146).

Mas a “disciplina” descrita por Foucault, que “adestrava multidões e fabricava indivíduos” era um “poder modesto se comparado aos rituais majestosos da soberania ou dos grandes aparelhos estatais”. Justamente essa micro-modalidade de poder “pouco a pouco invadiu as formas maiores de poder, modificou-lhes os mecanismos e impôs-lhes seus processos” (FOULCAULT, 2005, p. 143). Ainda segundo Foucault, uma das modificações relevantes efetuadas pelo “poder disciplinar” foi que as leis aplicadas pelas instituições estatais passaram a operar em função do interesse público e não mais segundo o arbítrio dos déspotas. E o castigo, “espetáculo público de violência”, cedeu lugar à prisão. Esta, por sua vez, opera através do controle minucioso das atividades físicas, “realizando sobre o corpo a sujeição constante de suas forças e impondo-lhe uma relação de docilidade-utilidade”. É desse modo, ainda segundo Foucault, que a prisão “fomenta atitudes corretivas e não punitivas, capazes de induzir à conformidade ao invés da retaliação” (FOUCAULT, 2005, p. 118).

Uma das características fundamentais dessa abordagem residia na diferença traçada entre o “normal” e o “patológico”, isto é, a distinção entre os “conformistas” -- aqueles indivíduos livres de qualquer tendência criminosa, mas que eventualmente até poderiam transgredir a lei ao cometer crimes de baixo potencial ofensivo -- e os “psicopatas”, indivíduos considerados “intrinsecamente criminosos”. A multa era a sanção majoritariamente aplicada aos primeiros, enquanto sobre os segundos incidiam todas as energias da criminologia correcional.

Uma noção peculiar de “causalidade”, popularizada pela psicologia de Sigmund Freud e amplamente utilizada pelos profissionais do serviço social, buscava nas motivações profundas, nos conflitos inconscientes, nas experiências remotas da infância e nos traumas psicológicos, as verdadeiras causas do crime. Em conseqüência, tal abordagem tendia relegar ao segundo plano as causas imediatas dos eventos criminosos, como as motivações racionais e a escolha consciente das oportunidades, vistas como superficiais ou de pouco valor explicativo, já que os atos humanos aí envolvidos não se prestavam à análise etiológica da criminalidade. O conhecimento da criminologia, por sua vez, fortemente influenciado pela psiquiatria médica e pela psicologia individual, se concentrava no

indivíduo delinqüente, procurando identificar os traços de personalidade que o diferenciava dos outros indivíduos, bem como nos padrões sociais e ambientais que nele deixavam sua marca indelével.

No início dos anos de 1970, esse modelo correcional que consubstanciou a ortodoxia criminal dos países ocidentais por quase um século, veio a ser alvo de pesados questionamentos, tanto em relação à sua eficácia reabilitadora, quanto à legitimidade do uso indiscriminado do *jus puniendi* estatal. As práticas de tratamento individualizado de presos fundadas na visão da criminalidade como patologia individual e privação social também sofreram duras críticas, sobretudo das assim chamadas “sociologias do desvio”, quais já não consideravam a delinqüência uma “patologia ameaçadora”, mas um “acontecimento normal”, “uma representação da diversidade humana”, em parte consequência dos mesmos processos de controle destinados a coibi-la (GARLAND, 2001^a, p. 53).

Esse movimento, que a princípio tinha como objetivo defender o direito dos detentos e limitar a discricionariedade do poder punitivo do Estado deu início a um processo crítico devastador, comparado por Garland (2001^a, p. 54) a um “terremoto”, que fez ruir os fundamentos científicos da reabilitação penal. A “cultura da disciplina” aos poucos cedeu lugar à “cultura do controle”, na qual a preocupação central já não era a defesa do cidadão *contra* o abuso do poder estatal, mas, pelo contrário, a proteção *pelo* Estado através do gerenciamento de riscos e do controle social.

1.2 Cultura do controle

Para Garland (2001^a) o modo como uma determinada sociedade exerce o controle da criminalidade é fruto de configurações culturais, políticas e econômicas específicas. Esse controle se exerce através de uma rede de instituições governamentais e privadas que engloba desde o sistema penal até o mercado de trabalho, passando por todas as instituições intermediárias de disciplina social, como a escola e a família. Isso significa dizer que, embora as instituições jurídico-penais gozem de certa autonomia e capacidade para traçar rumos de política criminal, mudanças sócio-culturais relevantes tendem a produzir um efeito equivalente na configuração institucional do controle da criminalidade.

Garland (2001a) utiliza as noções emprestadas da sociologia de controle formal (Estado) e informal (costumes e instituições privadas),¹³ para registrar que, na modernidade tardia, os controles informais já não funcionam como outrora, provocando um grande impacto sobre o sistema penal, o qual se vê cada vez mais constrangido a se tornar o gestor moral da sociedade. Ainda de acordo com o autor, à medida que mudam as rotinas e os hábitos da vida diária das pessoas, também mudam as estruturas informais de controle social. Assim, o controle da criminalidade tanto é influenciado pela ação oficial das autoridades civis, quanto pela ação de atores privados. Ele nota também que, com muita frequência, a atenção dos pesquisadores é posta mais sobre as instituições formais e não tanto sobre as práticas informais da sociedade, das quais depende em larga medida a ação estatal.

Uma série de fatores políticos e econômicos, acoplados a uma dramática mudança de percepção sócio-cultural do crime, contribuiu para a formação do que Garland (2001^a) chama de “cultura do controle”, que é explicada a partir de dois “constrangimentos estruturais” que formaram o horizonte político dentro do qual as principais decisões de política penal foram tomadas na história recente dos Estados Unidos: a percepção pública de um aumento dramático da criminalidade e a crise de confiança no Estado enquanto capaz de efetivamente garantir a segurança pública:

A percepção dos altos índices de criminalidade como sendo um fato social normal, juntamente com a reconhecida limitação da justiça criminal, tiveram o efeito de erodir um dos mitos fundamentais da sociedade moderna: o mito de que o Estado soberano é capaz de impor *law and order* e de controlar o crime dentro de suas fronteiras territoriais. Esse desafio à mitologia da capacidade de imposição de *law and order* parecia tanto mais persuasivo quanto a própria noção de soberania estatal já se encontrava sob fogo cerrado proveniente de diferentes frentes de ataque (GARLAND, 2001^a, p. 109).

Além desses “constrangimentos estruturais”, o autor especifica alguns fatores que, em diferente proporção, contribuíram para formação da “cultura do controle”: a ansiedade e o medo provocados na população pelo aumento da criminalidade; a demanda por maior

¹³ Segundo Erich Goode, “controle social é qualquer esforço do grupo social para garantir conformidade à norma. Inclui todos os processos pelos quais as pessoas definem e respondem ao comportamento desviante. Os controles informais referem-se aos costumes, tradições e valores herdados pelos indivíduos e ao processo de internalização das normas sociais através da aceitação e do aprendizado. Os controles formais são aqueles exercidos pelos agentes do Estado para impor e punir os infratores da lei (GOODE, 2008, p. 65).

proteção do Estado; a desconfiança na eficácia do sistema penal em processar e condenar criminosos com a velocidade exigida pelo clamor popular; a “vitimização” ou a identificação social com a vítima do delito, mais do que com o autor, que surge no imaginário popular como objeto de *catharsis* social, sobre o qual deve recair a vingança coletiva; e por último, o descrédito dos programas sociais de prevenção da delinquência, vistos como onerosos e ineficientes (GARLAND, 2001b, p. 197).

Por outro lado, os teóricos da “cultura do controle” adotaram teorias volitivas da criminalidade e criminologias situacionais, que localizam as causas próximas do delito na escolha racional dos indivíduos (*rational choice*), nas atividades rotineiras da população e nas oportunidades que delas emergem, o que inspirou uma resposta institucional do Estado na forma de uma política criminal hiper-moralizante. As teorias inspiradas em tal abordagem vêm a criminalidade como mero problema de controle inadequado, seja ele o auto-controle, o controle situacional ou social.

Pelo contrário, o *welfare* penal trabalhava com um espectro maior de abordagens teóricas que incluíam noções abrangentes, como anomia, privação relativa, subcultura e rotulação social. O crime era considerado um problema de adaptação à comunidade, seja do indivíduo, seja da família, ou ainda o fruto de injustiças sociais. Mas o tema central era o da privação social: os indivíduos se tornavam delinquentes porque eram privados dos laços familiares, de educação apropriada, de oportunidades de emprego ou de tratamento adequado para anomalias psicológicas. Como assinala Vaz e associados (2006), “o criminoso era uma vítima e seria preciso transformar a sociedade para que o sofrimento das vítimas dessa vítima deixasse de existir” (VAZ *et alii*, 2006, p. 76). A solução para a criminalidade restava na terapia correccional individualizada, no incentivo aos valores familiares e nas medidas econômicas de apoio à reforma social, especialmente à educação e ao emprego.

A importância de tal distinção não é meramente acadêmica. Abordagens distintas geram políticas criminais diferentes. Se, por exemplo, o crime é visto como um simples *continuum* de interações sociais, explicado a partir de padrões motivacionais, o foco de prevenção se desloca do indivíduo e passa a privilegiar oportunidades e situações criminogênicas. Presume-se, com isso, que o crime ocorrerá rotineiramente sempre que alvos atraentes estiverem disponíveis e não houver controle social adequado.

Se, pelo contrário, como sustenta a abordagem conservadora, existe uma “diferença fundamental” entre os criminosos e os conformistas, então as causas da criminalidade não de ser buscadas nas “falhas de caráter pessoal” e em sua “incapacidade de socialização”, o que implica, por sua vez, que as políticas públicas devem priorizar a segregação compulsória de tais indivíduos. Tais abordagens são, na realidade, modos de conceber e interpretar a realidade de um fenômeno social e a maneira mais adequada de reivindicar das autoridades o tratamento mais eficaz para a solução de um determinado problema.

1.3 Mudança de enfoque

Mudanças profundas e bruscas nos padrões tradicionais de abordagem da criminalidade levaram à formação de um novo discurso de poder e de práticas organizacionais em tudo contrárias à ortodoxia do modelo de justiça criminal prevalente em boa parte do século XX. Muito embora traçar com precisão a genealogia de tais mudanças seja talvez tão difícil quanto explicar sua *raison d'être*, Garland (2001^a), no entanto, identificou algumas áreas de mudança no pensamento e nas práticas penais que mais contribuíram para a formação do que ele denomina de “cultura do controle”.

Segundo o autor, uma das mais significativas mudanças se deu no mundo acadêmico, justamente no que diz respeito ao enquadramento teórico dos objetivos da pena que perdeu sua ênfase correccional e reabilitadora para adquirir um caráter retribuidor, “incapacitador” e gerenciador de risco. Assim, o próprio cerne do ideal reabilitador veio a ser contestado não só como um sonho impossível de ser realizado, mas também como uma política perigosa, cara, contra-produtiva e ineficiente.

O novo enfoque retribuidor, antes considerado um anacronismo da pré-modernidade, é hoje justificado por teorias normativas que salientam o papel simbólico e expressivo das penas. Sob o mote “condenar mais e entender menos” (GARLAND, 2001, p. 9), essa nova abordagem influenciou políticas públicas e se traduziu em medidas legais concretas, como o incremento da pena de morte; criou novos ritos processuais de alto impacto prisional, como a “sentença obrigatória” (*mandatory sentencing*), que impede o magistrado de usar a “dosimetria penal” para aumentar ou diminuir a sanção aplicada de acordo com as agravantes ou atenuantes do ato delituoso cometido; resgatou práticas de há muito

abandonadas como as punições corporais e agrilhoamento de sentenciados. Garland (2001a) igualmente chama a atenção para outras “áreas de mudança” como a “re-dramatização do crime” que recriou completamente a imagem do criminoso, outrora associado à figura do “despossuído”, hoje vinculado a categorias estereotipadas, como “predadores”, “membros de *gangs*” e “criminosos profissionais”.

Do mesmo modo, a figura da vítima foi trabalhada no sentido de assumir um papel crucial não só no debate político, mas também nos tribunais. Ela já não é vista como aquele indivíduo atípico, que experimentou o infortúnio do crime e cujos interesses encontram-se subsumidos pelo interesse público, mas uma espécie de “entidade coletiva” que se manifesta em nome de toda comunidade e cuja experiência, devidamente dramatizada pela mídia, é vivenciada pelo público. Isso provocou o que o autor chama de “metonímia de um problema de segurança”: todos se sentem igualmente vitimados (GARLAND, 2001^a, p. 9). Ainda conforme Garland, dada essa “nova experiência coletiva do crime” e das “estruturas de medo” que daí nasceram, a política criminal nos Estados Unidos enfrentou novos constrangimentos estruturais que formaram um novo horizonte dentro do qual as decisões políticas passaram a ser tomadas (GARLAND, 2001a, p. 105).

2 GESTÃO PENAL DE PROBLEMAS SOCIAIS

Quando se estuda a trajetória ascendente do movimento *law and order* nos Estados Unidos, é-se levado a imaginar que a razão de seu sucesso encontra paralelo na também ascendente curva da criminalidade daquele país. A análise mais detalhada desse movimento, entretanto, revela uma realidade mais complexa e intrigante onde nem sempre a “percepção” do público e a resposta política ao problema social da delinquência correspondeu ao aumento real dos índices de criminalidade. De acordo com Zimring e Hawkins (1995), Tonry (1995), Currie (1998), Beckett e Sasson (2000), entre outros, simplesmente não há correlação entre padrões de encarceramento e níveis de criminalidade. Por exemplo, entre 1992 e 1997, a cidade de Nova York experimentou uma queda significativa nos índices de infração penal sem praticamente nenhum aumento da população carcerária. O mesmo ocorreu na maioria dos países industrializados (MAUER, 1997).

O que se extrai da análise dos fatos é a prevalência de um certo *framing*¹⁴ do problema da criminalidade dentro de uma retórica política comprometida com uma forma peculiar de tratar os problemas sociais, como as tensões raciais, a pobreza e as drogas. Assim, a expansão sem precedentes do sistema penal americano não foi o resultado inevitável do “aumento dramático” da criminalidade, mas consequência de um conjunto de políticas públicas que priorizaram a criminalidade em detrimento de outros problemas sociais.

Destacaremos, neste capítulo, o papel crucial que certos atores políticos desempenharam na maneira de “enquadrar” o crime dentro da retórica *law and order* com vistas à consecução dos seguintes objetivos: a) descrédito do movimento pelos direitos civis junto à opinião pública; b) ênfase sobre as “falhas de caráter” individual como supostas causas da pobreza e criminalidade; c) substituição da “guerra à pobreza” pela “guerra às drogas” como meta prioritária da agenda política conservadora.

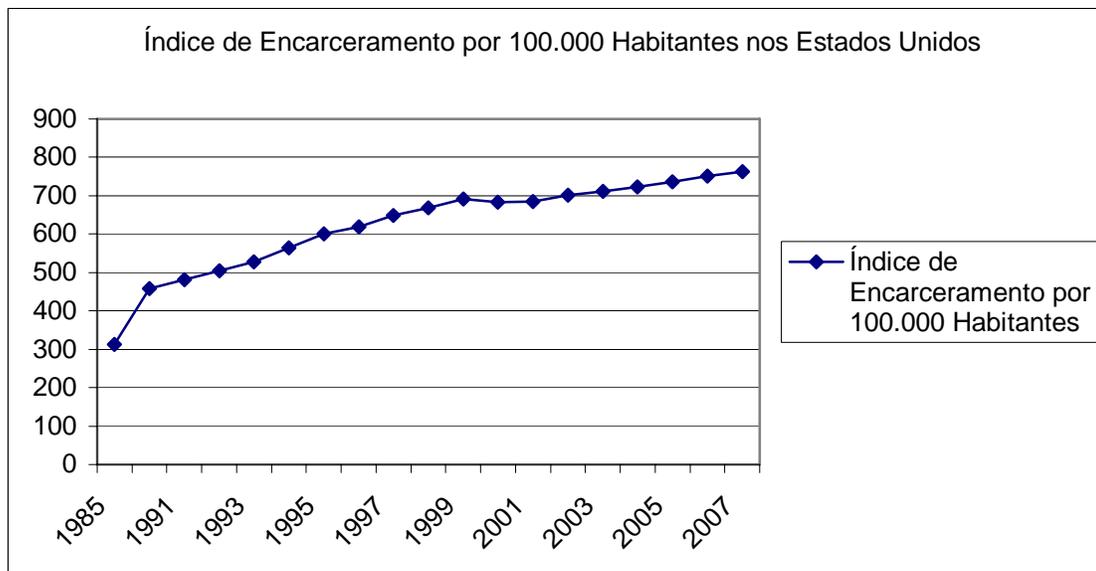
¹⁴ O termo *frame* narrativo foi introduzido pela etno-antropologia dos micro-episódios do cotidiano, desenvolvida por Erwin Goffman, que analisou os modos como os indivíduos organizam o conhecimento nas ações diárias. Segundo Goffman, os interlocutores necessitam “definir a situação” de comunicação como se houvesse acordos efetivos entre as pessoas. Estas, por sua vez, projetam uma definição da situação em relação aos interlocutores e aos fins a alcançar, redefinindo constantemente a “situação de comunicação” que estabiliza a interação social (GOFFMAN, 1974, p. 87).

2.1 Encarceramento em massa

De acordo com o censo carcerário de 2007, publicado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2,3 milhões de pessoas encontravam-se presas naquele país, a maioria das quais encarceradas por crimes de baixo potencial ofensivo ou por doença mental. É como se as populações das cidades de Atlanta, Saint Louis, Pittsburg, Des Moines e Miami juntas estivessem confinadas em um imenso *gulag* moderno. Donzinger (1996) estima que, mantida a atual taxa de encarceramento, em 2020 haverá 10 milhões de prisioneiros nos Estados Unidos (Gráfico 01).

Além dos encarcerados, havia uma outra população de 6 milhões de pessoas sob *probation* ou *parole*.¹⁵ Ao todo, essas cifras representavam 3% da população adulta do país. Com relação aos ex-detentos, embora tendo cumprido integralmente a pena, 5,2 milhões deles ainda se encontravam submetidos a algum tipo de restrição legal, como a perda total ou temporária do direito ao voto (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Gráfico 01



Fonte: U.S Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, table 6.13/2007

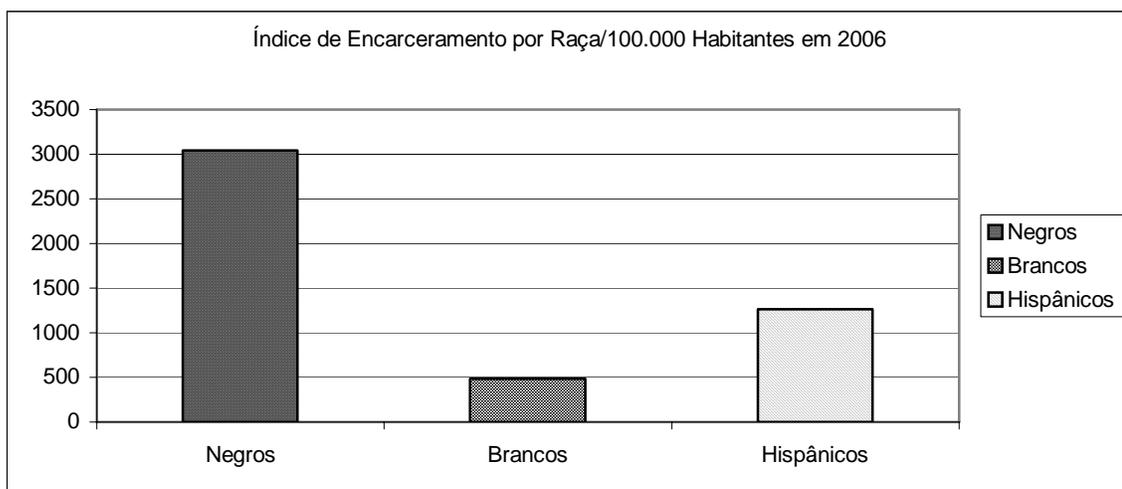
Outrora privilégio de proprietários brancos, o voto tornou-se uma conquista da democracia moderna, um direito cujo exercício exclui qualquer consideração de raça, cor

¹⁵ *Probation*: suspensão condicional da pena (*sursis*); *parole*: livramento condicional.

ou gênero. Apesar disso, em 46 estados americanos e no Distrito de Columbia, a lei veda aos sentenciados esse direito fundamental; em 32 estados a lei é ainda mais rigorosa, atingindo até mesmo aqueles em liberdade provisória ou condicional. E em 14 estados, caso típico de “pena de morte civil”, a lei bane para sempre ex-presidiários do direito ao voto (MAUER; CHESNEY-LYND, 2002).

Nenhum outro país ocidental tem encarcerado tanta gente e negado a uma parcela tão considerável de sua população o direito ao sufrágio universal. Tal fenômeno põe em xeque justamente os mais importantes triunfos políticos da América: a liberdade e a democracia. Ímpar na história das democracias liberais, esse fenômeno merece um nome próprio: “encarceramento em massa”. Segundo Garland (2001c, p. 6), duas características fundamentais o definem: a primeira, diz respeito aos números brutos (2,3 milhões de presos) e aos índices de encarceramento sem precedentes (750/100 mil habitantes). A segunda é a “concentração social do encarceramento”. Este se torna “em massa” quando cessa de prender ofensores individuais e se volta ao aprisionamento sistemático de segmentos inteiros da população. No caso, os jovens negros americanos moradores dos grandes centros urbanos seriam o alvo preferencial. Para esse grupo populacional, a reclusão em alguma instituição prisional se tornou um fato corriqueiro, uma experiência previsível e não um evento raro.

Gráfico 02



Fonte: U.S Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Prison Statistics 2006*

O caráter seletivo do encarceramento em massa emerge das estatísticas: em relação aos brancos, prende-se seis vezes mais negros e três vezes mais hispânicos (Gráfico 02). Um em cada três negros entre 20 e 29 anos encontra-se atualmente preso ou sob custódia penal. Com relação ao voto, persistindo a atual tendência, em breve 40% da população afro-descendente será banida das urnas naqueles estados onde vigora a “pena de morte civil” (THE SENTENCING PROJECT, 2008). O encarceramento em massa significa também que o confinamento tornou-se parte do processo de socialização de certos grupos populacionais. Estima-se que 30% das crianças negras nascidas hoje passarão algum tempo na prisão, contra 14% das latinas e 4% das brancas. Metade dos prisioneiros que têm filhos e famílias é afro-descendente, enquanto 7% de todos os infantes negros do país têm pelo menos um dos pais na cadeia (MAUER, 2001, p. 15). Esse viés discriminatório levou analistas a pensar a instituição da prisão na América como um *ersatz* histórico do gueto. Para Wacquant (2003), as estratégias de contenção social das “classes perigosas” se deslocaram dos guetos para as prisões. Para o autor, as duas instituições têm sido historicamente entidades de confinamento forçado: o gueto como prisão social e a prisão como gueto judiciário.

De acordo com Zimring e Hawkins (1995^a, p. 35), ainda não há uma “jurisprudência do encarceramento em massa” nem se sabe ao certo o que ele representará, no futuro, para a sociedade dentro da qual se desenvolve. Isso porque quase todo pensamento criminológico tem se concentrado em analisar os fins da pena e da prisão bem como seu impacto sobre indivíduos infratores. Hoje, entretanto, é necessário considerar também a dimensão sem precedentes alcançada pelo fenômeno, as conseqüências sobre as comunidades e os gastos astronômicos necessários para manter tanta gente atrás das grades por períodos de tempo cada vez maiores.¹⁶

O modo como se pune os infratores da lei, a intensidade e a duração das penas, revela o tipo de sociedade e de cultura de um povo. A ex-União Soviética, China e Cuba, por exemplo, foram ou são instâncias de sociedades marcadas pela ausência de democracia, a qual pode ser medida pelos índices de encarceramento e pela maneira de tratar seus presos. O que significa para a América ter-se tornado a sociedade do encarceramento em massa?

¹⁶ O custo médio por detento é de 23,500 dólares anuais. Já nas *Supermax* (prisão de segurança máxima), esse valor sobe para 75,000 dólares por ano! (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2007).

Como explicar que o “paladino da democracia ocidental” tenha se tornado um “Estado carcerário” (SIMON, 2003), cuja voracidade prisional é duas vezes maior do que a China, país com mais de 1 bilhão de habitantes e notório pelo desprezo aos direitos civis? Como uma nação que representa menos de 5% da população mundial chegou a abrigar, sozinha, 25% da população carcerária do planeta, estimada em 9.2 milhões de presos? Como é possível a polícia de Nova York prender quatro vezes mais negros do que a África do Sul no período sombrio do *apartheid*? Como compreender que, em 1973, quando a população carcerária não passava de 300 mil presos e o índice de encarceramento era um quinto do atual, criminólogos e governantes se mostravam unânimes sobre a perspectiva de que, no máximo em uma década, esse número seria reduzido à metade?

Veja-se, por exemplo, o que um tratado de criminologia dizia em 1968:

A única maneira como a sociedade realiza seu desejo de proteção é através da reabilitação do delinqüente, a qual o reconduz ao seio da comunidade. O mero encarceramento representa uma proteção efêmera. No longo prazo, ela se torna um perigo do qual toda sociedade quer justamente se livrar (HAZELRIGG, 1968, p. 17).

Trinta anos mais tarde, a abordagem dos criminalistas era completamente diferente:

Atualmente, poucos americanos mantêm a perspectiva e as motivações de nossos antecessores com relação ao encarceramento. Nossa abordagem é minimalista: exigimos simplesmente que a prisão mantenha os criminosos segregados da sociedade pelo maior tempo possível e pelo menor custo. [...]
A duração da pena transformou-se na medida pela qual respostas efetivas são avaliadas. Hoje, nós exigimos confinamentos cada vez mais longos para um número cada vez maior de delinqüentes. Ficamos impacientes com as chamadas medidas alternativas de nossos predecessores porque, para nós, qualquer coisa que não seja o encarceramento nu e cru representa uma mera tapinha nas costas, uma verdadeira fuga da punição real (FLANAGAN *et alii*, 1998, p. 243).

Como entender essa brusca passagem de uma primavera libertária para o mais rigoroso inverno punitivo? Conforme levantamento realizado por Gainsborough e Mauer (2000) nos 50 estados da União, aqueles cujos índices de encarceramento são os mais elevados apresentam as menores taxas de redução de crime violento (Quadro 01). Por que então tanta insistência na tese de que punições mais severas representam a melhor resposta para um problema social tão complexo como a criminalidade? Por que a atual e lucrativa “indústria do controle do crime”, alimentada pela “farta matéria prima” dos detentos, cujo trabalho

hoje é explorado até por multinacionais, chegou a ponto de mobilizar recursos públicos de tamanha monta que hoje garante a sobrevivência de milhões de americanos? (CHRISTIE, 1994).

Quadro 01

Relação entre Índice de Encarceramento e Índice de Criminalidade.
Grupos de Estados: Mais Punitivos (< 47%) vs. Menos Punitivos (> 47%)

1991- 1998

Grupos de Estados	Encarceramento	Crime Violento	Roubo/Furto
Mais Punitivos	+72 %	- 7 %	- 13 %
Menos Punitivos	+ 30 %	- 16 %	- 16 %

Fonte: The Sentencing Project: *Crime and Incarceration in the 1990s*, Table 2-3. Washington D.C., September, 2000.

Erra, porém, quem imaginar que o experimento punitivo aqui tratado foi um programa coerente de governo, uma política penal uniforme, algo votado e discutido pela população, como o fora, por exemplo, as instituições do *New Deal*. Embora sem a coerência e linearidade de um programa de governo, pode-se adiantar que o movimento em torno de *law and order* resultou do *dumping*¹⁷ social causado pelo desmantelamento do *welfare state* nos Estados Unidos, o qual provocou a alienação social de setores inteiros da população. De fato, o re-direcionamento dos gastos públicos para a construção de um “Estado carcerário” criou o fenômeno da exclusão penal, que veio a se somar à exclusão racial e econômica já existentes.

Sob o ponto de vista das instituições formais, o atual sistema criminal dos Estados Unidos pode ser descrito como um modelo típico de um “Estado-Centauro”, isto é, “uma cabeça liberal sobre um corpo autoritário” (ARGÜELLO, 2005, p. 6). Grosso modo, o *leitmotiv* do Estado-Centauro é aplicar a doutrina do *laissez faire* em relação às desigualdades sociais e a política de “tolerância zero” no momento em que se trata de

¹⁷ Descarregamento em massa.

administrar as conseqüências sociais do dismantelamento do Estado do bem-estar social. Isso significa dizer que, enquanto as classes afluentes da sociedade passam a gozar de mais liberdade econômica, com a desregulamentação dos mercados e a diminuição da carga tributária, as outras menos favorecidas se vêm submetidas a punições cada vez mais rigorosas por motivos de pouca monta, como, por exemplo, deixar de comparecer a uma audiência no tribunal ou mesmo atrasar a devolução de um livro a uma biblioteca pública.

18

É axiomático que as sociedades complexas da atualidade demandem níveis de organização cada vez maiores. E mesmo quando se admita que o mercado, por si só, possa organizar a eficiência econômica da produção, é duvidoso que o faça em relação à coesão e solidariedade sociais. Schrag (1998, p. 57) vê nessa pretensão de autosuficiência dos mercados uma paródia da mecânica de Newton, isto é, um sistema mítico e simplificado de auto-regulação que pouparia os indivíduos dos constrangimentos da vida em sociedade e concentraria suas energias na perseguição dos próprios interesses. Em conseqüência disso, verifica-se que o preço da liberdade econômica sem freios garantida por *law and order* nos Estados Unidos foi o aumento vertiginoso do controle social sobre os “órfãos” do *welfare*: jovens negros, desempregados, trabalhadores de baixa renda e imigrantes, entre outros.

De acordo com Wacquant (2004, p. 166), o Estado keynesiano, cuja atuação principal era servir de contrapeso aos solavancos do mercado, assegurar o bem-estar coletivo e reduzir as desigualdades sociais, foi substituído por um “Estado darwinista” que transformou a concorrência em fetiche, idolatrou a responsabilidade individual em detrimento da coletiva e hipertrofiou o controle social sobre os refugos do mercado: as subclasses (*underclass*) que passaram a ser consideradas “perigosas”.

Spitzer (1975, p. 646) dividiu essas *subclasses* em dois grupos: o primeiro, a que ele chama de “lixo social” (*social junk*), seria constituído basicamente por dependentes de drogas e álcool, pelos mentalmente incapacitados, moradores de rua, mendigos e idosos abandonados pela família. Trata-se de uma autêntica “subcidadania” (Souza, 2003) sem raízes institucionais, desesperançada e incapaz de lutar para sair da condição em que se

¹⁸ Em dezembro de 2006, um grupo de estudantes negros se desentendeu com um grupo de alunos brancos da mesma escola municipal de uma pequena comunidade do estado da Louisiana chamada Jena. Aquilo que em qualquer outro lugar teria sido considerado um “pega” entre adolescentes, foi tratado como um “caso de justiça penal” pelas autoridades locais: os brancos foram considerados vítimas, enquanto cada um dos jovens negros, hoje, enfrenta a acusação de “tentativa de homicídio”, com pena que pode chegar até cem anos de prisão! (GOODMAN, 2007, p. 28).

encontra. “Dano colateral” ou “areia na engrenagem do capitalismo” essa população representa um perigo ontológico para a relação de consumo criada pelo mercado, exigindo por isso uma contenção espacial que a impeça de conviver na mesma área geográfica dos consumidores. O outro grupo, “dinamite social” (*social dynamite*), seria formado pela classe operária empobrecida ou desempregada, a qual exibiria um nível de periculosidade social maior do que o grupo anterior, pois abrangeria um segmento populacional com “ânimo elevado e vívido espírito de luta”.¹⁹ Ainda de acordo com Spitzer, esse grupo representaria séria ameaça às hierarquias de classe e de raça sobre as quais se baseia o capitalismo, razão pela qual seria objeto implacável de leis penais duras, de estigmas fabricados pela mídia e de campanhas sistemáticas de desmoralização pelos donos do poder (p. 647).

Para Rusche e Kirchheimer (1999, p. 19), todo sistema de produção tende a descobrir e a utilizar sistemas produtivos que correspondem às próprias relações de produção. Para esses autores, o sistema penitenciário gerado pelo capitalismo encontra-se estreitamente vinculado às oscilações do mercado de trabalho. Tal relação seria indispensável para se compreender as instituições penais como parte de amplas estratégias sociais de manipulação das classes subalternas. Baratta (1999) considera que a marginalização criminal é essencial aos mecanismos econômicos e políticos do parasitismo e da renda, razão pela qual a relação entre desemprego e criminalidade seria inerente ao sistema capitalista. Em termos de política pública, essa troca infernal da solidariedade pelo castigo representou a substituição do tratamento assistencial da miséria por sua gestão penal, como assinala Wacquant:

Do ponto de vista neoliberal prender os pobres apresenta, na verdade, a imensa vantagem de ser mais visível para o eleitorado: os resultados da operação são mais tangíveis e facilmente mensuráveis. O tratamento penal da pobreza é, além disso, dotado de uma “carga moral positiva”, enquanto a questão da seguridade social está, desde o início, manchada pela “imoralidade” (WACQUANT, 2004, p. 87).

¹⁹ Exemplo característico do potencial explosivo dessa *subclasse* foi o levante de *Clichy-sous-Bois*, subúrbio de imigrantes negros de Paris, que em novembro de 2005 desafiou as autoridades locais em protesto contra a morte de adolescentes da comunidade.

Tais considerações ajudam a compreender porquê a exclusão social, a discriminação racial, o desemprego e a desigualdade, também foram frutos da política neoliberal de neutralizar e incapacitar os contingentes humanos não assimiláveis pelo mercado além de constituírem, por si mesmos, fatores decisivos de produção social do crime.

Além desses aspectos estruturais, é preciso notar também que o experimento punitivo ora analisado fez parte de um complexo processo histórico, político e cultural no qual o “suporte popular” por medidas duras contra o crime proveio daqueles segmentos populacionais (brancos do sul) menos prejudicados pela criminalidade, enquanto que os mais afetados pelo problema (negros e imigrantes) se mostraram menos propensos a endossar o discurso punitivo (BECKETT, 2000). Semelhante paradoxo pode ser notado, ainda hoje, na forma como a opinião pública norte-americana “percebe” o problema da criminalidade. Segundo pesquisa do Instituto Gallup (22 de outubro de 2008):

1. Entre os problemas prioritários do país (*Most Important Problem*), o crime aparece com 36 % na escolha dos respondentes, contra 62% da guerra no Iraque e 55% do terrorismo. Os *shootings*²⁰ nas escolas e universidades são o gênero de crime que mais preocupa a população, embora sejam os mais raros.
2. Ao contrário da ideologia *law and order*, a maioria dos americanos acha que as políticas públicas deveriam focar mais nas causas sócio-econômicas do crime do que no aumento de policiamento, prisões e juízes. A maioria também apóia programas de reabilitação e prevenção como treinamento para o trabalho e educação.²¹
3. A maior parte da população apóia a aprovação de leis que restrinjam a venda e a compra de armas no país, um dos fatores comprovados de aumento da letalidade dos eventos criminosos. A despeito do apóio popular, os esforços nesse sentido têm sido sistematicamente barrados no Congresso por políticos conservadores.²²

²⁰ Tiroteio.

²¹ Cullen (1990) e associados já haviam mostrado em suas pesquisas que os programas de reabilitação de presos contavam com o apoio da maioria dos entrevistados.

²² De acordo com as pesquisas de Irwin e Austin (1997), armas de fogo são utilizadas em 7 de cada 10 homicídios nos Estados Unidos. Não obstante tal evidência, o *slogan* do National Rifle Association (NRF) é: *Guns don't kill people. People kill people* (Pessoas matam pessoas, não armas!).

O que se infere desses dados é que o “apoio popular” a *law and order* é muito mais *nuancé* do que parece: em que medida o aparente sucesso desse experimento punitivo contou com o suporte real da opinião pública? Tal questão será discutida a seguir.

2.2 Politização do crime

Em meados dos anos 60 e início dos 70, o crime, especialmente o de rua, tornou-se uma questão política de considerável importância nos Estados Unidos. Como explicar essa escalada da criminalidade no *ranking* dos problemas públicos do país? À primeira vista, dir-se-ia que o medo e o descontentamento da classe média com o aumento da violência urbana explicariam a adoção da retórica *law and order* por parte de líderes políticos conservadores ciosos de legitimar, perante a opinião pública, a abertura de duas frentes de conflito interno: a “guerra ao crime de rua” e a “guerra às drogas”.

De acordo com o *Uniform Crime Report* (UCR), um dos mais importantes indicadores de criminalidade dos Estados Unidos, houve um aumento considerável do crime de rua nos anos de 1960. Os autores divergem quanto à natureza da resposta política provocada por esse fenômeno. Cullen, Clark e Wozniak (1985) expõem a tese da “democracia em ação” (*democracy-at-work*), segundo a qual a reação dura do Estado (*responsive state*) teria sido consequência direta da forte pressão popular por *law and order*. O argumento da tese “democracia em ação” é construído no sentido de vincular esse aumento histórico dos indicadores de criminalidade com a demanda popular por punições cada vez mais severas. Michelowski resume a hipótese do seguinte modo:

O aumento dramático do índice de criminalidade gerou na população um pânico crescente do crime. Sua politização e a posterior mobilização dos políticos no sentido de atender a tais demandas justificam as medidas severas adotadas contra os delinquentes e explicam a explosão do número absoluto de presos (MICHELOWSKI, 1993, p. 103).

Tal interpretação conta com o apoio de pesquisadores de espectros ideológicos opostos. Por exemplo, Greenberg (1983), lídimo representante da criminologia marxista,

sugeriu que o “pânico moral”²³ da classe média com relação ao crime não foi induzido pelo governo. Ele teria nascido “espontaneamente da reação dos cidadãos a uma maior exposição à delinquência”, o que teria levado o governo a adotar políticas duras com o crime (GREENBERG, 1983, p. 316). Já o conservador James Q. Wilson (1975) considerava “fatos sociais” tanto o medo do crime quanto a tendência natural da opinião pública ao punitivismo. Ele notou ainda que, nos anos 60, “a opinião pública americana estava um passo adiante da opinião política no que se referia à percepção de criminalidade” (WILSON, 1975, p. 26).²⁴

Não obstante seu forte apelo emocional, a tese da “democracia em ação” colide com um corpo crescente de literatura científica que aponta falhas nos elos que formam o “padrão de reação punitiva” proposto pela hipótese, sobretudo nas variáveis “medo/vitimização” e “apoio/demanda popular”. Sabe-se, por exemplo, que essa relação não funciona quando se trata da população afro-descendente, historicamente mais vitimada e mais temerosa do crime, mas nem por isso mais simpática ao discurso *law and order*. O contrário se verifica com as populações rurais brancas do sul e dos subúrbios ricos do oeste dos Estados Unidos.

Tais segmentos populacionais, tradicionalmente ligados à “cultura de caça”, são os menos temerosos e vitimados do crime e, no entanto, revelam-se apoiadores incondicionais das políticas punitivas (STINCHCOMBE *et al.*, 1980, p. 117). Já as mulheres, de longe as mais amedrontadas pela criminalidade, nem se mostram mais inclinadas a aceitar um regime de punições severas, nem tampouco representam o segmento mais vitimado da população estadunidense (BECKETT, 1997, p. 27).

Em oposição à tese da “democracia em ação”, Brake e Hale (1992) sustentam a hipótese de um *rampant state*²⁵ que teria “trabalhado” a opinião pública para fazê-la aceitar a ideologia *law and order* e apoiar as medidas de endurecimento da política criminal. Nesse sentido, Beckett (1997) aponta a relação entre iniciativa política e cobertura midiática como fator importante da construção do crime como problema público em diferentes momentos da história política americana. O resultado de sua pesquisa comprova

²³ A expressão foi cunhada por Stanley Cohen em sua obra *Folk Devils and Moral Panics* (1972). Vide Capítulo 5, nº 5.1.

²⁴ Tal afirmação se baseia em uma pesquisa do Instituto Gallup (maio de 1965) que, segundo Wilson, “revelou pela primeira vez na história do país que o crime, juntamente com a educação, era o problema mais importante para a nação” (Wilson, 1975, p. 65). Ocorre que, nessa pesquisa (maio de 1965), o crime aparece com apenas 1% nas preocupações dos respondentes (vide Capítulo 5, nº 5.5).

²⁵ Estado incontrollável.

que os níveis de preocupação popular com o crime variam em função de decisões políticas e da mobilização da mídia, não em função da incidência real da criminalidade.²⁶

Por exemplo, as estatísticas oficiais mostram que a onda de criminalidade nos Estados Unidos alcançou um pico em 1981,²⁷ e o abuso de drogas ilícitas em 1979.²⁸ Não obstante, a porcentagem de pessoas que nesses períodos identificava o crime como problema público mais grave do país era consideravelmente baixa. Já em outras ocasiões, quando as taxas de criminalidade e o uso de drogas eram decrescentes, mas o discurso político usava o crime como *tropo* privilegiado, a sensibilidade popular em relação ao problema registrou considerável aumento. Isso fê-la concluir que o temor do crime expresso pelas pesquisas de opinião pública nos Estados Unidos é fortemente influenciado pelas iniciativas políticas e não o contrário²⁹ (BECKETT, 1997, p. 23).

Para Scheingold (1984), o tema do crime e da punição encontra um apelo especial junto à opinião pública em momentos de pânico moral e de preocupação aguda com outros problemas sociais, como os econômicos. São nesses períodos de turbulência psicológica e moral que se dá uma espécie de efeito *feedback* pelo qual as diversas crises se alimentam mutuamente produzindo um fator multiplicador na percepção dos problemas sociais. Pelo contrário, nos períodos de tranquilidade social, o processo se inverte, tornando a opinião pública menos receptiva ao discurso punitivo, razão pela qual, segundo o autor, “as políticas de *law and order* surgem e desaparecem do cenário político de maneira quase misteriosa” (SCHEINGOLD, 1984, p. 75).

Parenti (2002) comenta que a politização do discurso da *law and order* conseguiu unificar o até então fragmentado voto da classe média branca em torno de uma bandeira única. Já Chambliss (1994) nota que o “temor do crime” passou a ser usado como uma “cortina de fumaça” para camuflar os verdadeiros problemas sociais, isto é, a segregação racial e a pobreza (CHAMBLISS, 1994, p. 178).

²⁶ A autora utilizou Técnicas de Regressão (Ordinary Least Square – OLS) para avaliar o grau de associação entre os índices oficiais de crime/abuso de drogas e os níveis de preocupação da população em relação a esses problemas sociais. Os períodos analisados foram 1964-1974 e 1985-1992 (BECKETT, 1997, pp. 16-26).

²⁷ U.S. Department of Justice, *The Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, 1988.

²⁸ National Institute on Drug Abuse (NIDA), *Household Survey on Drug Abuse*, 1988.

²⁹ Para discussão mais detalhada dessa questão, vide Capítulo 5, nº 5.5.

Segundo assinala Scheingold,

A resposta ao crime nos Estados Unidos sempre se mostrou independente das variações da incidência real de criminalidade. Se quisermos entender as falhas e inconsistências nas relações entre vitimização e medo, por um lado, e entre medo e tendência punitiva por outro, devemos considerar menos o crime em si mesmo e mais as imagens de crime representadas pela cultura prevalente (SCHEINGOLD, 1984, p. 51).

Pesquisa recente do Instituto Gallup (Tabela 01 e Gráfico 03) ilustra o divórcio entre “realidade” e “percepção” de crime: 67 % dos respondentes indicaram uma “percepção muito negativa” em relação ao problema da criminalidade, embora as estatísticas oficiais mostrem uma queda significativa nos índices de vitimização. De acordo com o *National Crime Victimization Survey* (NCVS), entre 1993 e 2005 houve uma redução de 57,6% dos crimes violentos e 51,7% dos crimes contra a propriedade (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Criminal Victimization, 2005, Table 3*).

Comentando os dados da pesquisa Gallup, Saad (2007) faz notar que,

Esse pessimismo dos americanos com relação ao crime reflete uma interpretação negativa proveniente do aumento da cobertura da mídia e da insatisfação generalizada que atualmente se verifica no país, insatisfação essa que abrange desde o baixo índice de popularidade do Presidente Bush e do Congresso até o desempenho fraco da economia, passando pelo desastre da política externa (SAAD, 2007, p.1).

De um modo geral, pode-se afirmar que o discurso e as políticas de *law and order* desempenharam um papel relevante na construção da criminalidade como problema público nos Estados Unidos a partir dos anos de 1960. Como se verá a seguir, tal estratégia fez com que o crime se tornasse a palavra-chave, o jargão político da elite branca, o princípio unitário que aparentemente explicava toda desordem no país. Do ponto de vista sócio-psicológico, o crime também foi utilizado como símbolo para redirecionar as frustrações e o *stress* da vida cotidiana para a preocupação coletiva com a criminalidade de rua (SCHEINGOLD, 1984, p.75).

Tabela 01

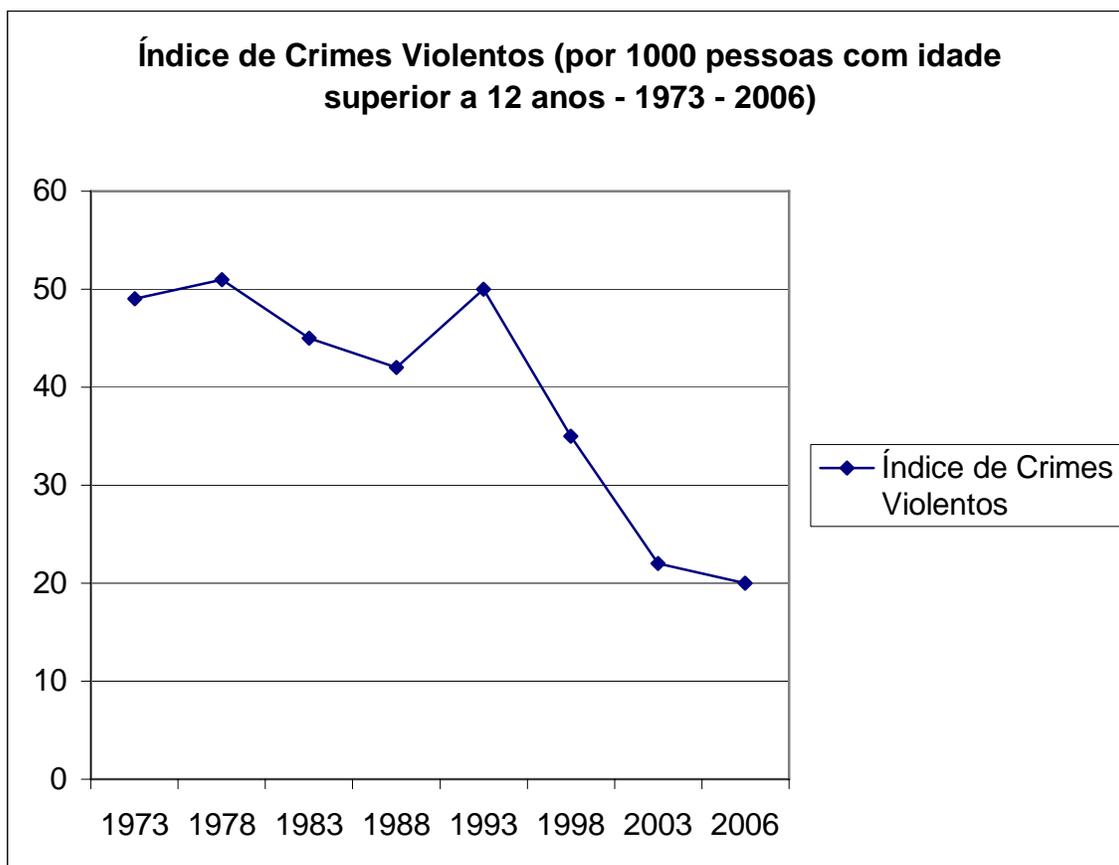
Percepções de Crime nos Estados Unidos: 1989-2008
 Pergunta: *Há mais crime hoje do que no ano passado?*

	(Vol.)			
	Mais	Menos	Mesmo	Sem opinião
	%	%	%	%
2008 Out 3-5	67	15	9	9
2007 Out 4-7	71	14	8	6
2006 Out 9-12	68	16	8	8
2005 Out 13-16	67	21	9	3
2004 Out 11-14	53	28	14	5
2003 Out 6-8	60	25	11	4
2002 Out 14-17	62	21	11	6
2001 Out 11-14	41	43	10	6
2000 Ago 29-Set 5	47	41	7	5
1998 Out 23-25	52	35	8	5
1997 Ago 22-25	64	25	6	5
1996 Jul 25-28	71	15	8	6
1993 Out 13-18	87	4	5	4
1992 Fev 28-Mar 1	89	3	4	4
1990 Set 10	84	3	7	6
1989 Jan 24-28	84	5	5	6

(vol.) = Reposta voluntária

Fonte: The Gallup Poll, *Annual Crime Poll - 2008*

Gráfico 03



Fonte: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *National Crime Victimization Survey, 2006*.

2.3 Incriminação do Movimento pelos Direitos Civis

A Constituição dos Estados Unidos confia aos municípios e aos estados o controle da criminalidade. Porém, com a criação do *Federal Bureau of Investigations* (FBI), nos anos de 1920, e a proibição da venda de bebidas alcoólicas, a intervenção do governo federal no controle da delinquência começou a aumentar. A imigração era apontada como “causa primária da criminalidade” e políticos xenófobos a utilizavam como meio de dificultar a entrada de estrangeiros no país e assim garantir a hegemonia sócio-econômica da elite branca conhecida pela sigla “WASP”: *White, Anglo-Saxon and Protestant* (CIPES, 1967, p. 29).

Em 1954, depois que a decisão da Suprema Corte, *Brown v. Board of Education*,³⁰ declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas do país, ativistas do Movimento pelos Direitos Civis começaram a adotar táticas de “ação direta” e “desobediência civil” como forma de exercer pressão política para obrigar os políticos sulistas, inconformados com a nova jurisprudência, a abolirem as leis segregacionistas que ainda vigoravam em seus estados. Do ponto de vista estritamente legal, não se podia falar em “crime” ou mesmo em “desobediência civil”, posto que, *ex vi* da nova Súmula, a Suprema Corte excluía do próprio ordenamento jurídico aqueles estatutos que davam sustentação legal ao racismo.

Por tal razão, a estratégia de confronto adotada pelo Movimento pelos Direitos Civis era vista com simpatia pelo público em geral, embora o mesmo não ocorresse com influentes setores políticos do sul, quais, na tentativa de jogar a opinião pública contra o movimento negro, passaram a caracterizar a desobediência civil como “atividade criminosa” contra a “lei e a ordem vigentes” e a qualificar seus líderes como “baderneiros de rua”. Esse subterfúgio mostrava-se tanto mais necessário quanto aumentava a cada dia a popularidade do movimento (BECKETT, 2000, p. 51). Essa retórica incriminadora das tensões raciais que há séculos ocorre nos Estados Unidos foi claramente articulada por Charles Evans Whittaker, juiz da Suprema Corte e crítico ferrenha do *Civil Rights Act*:³¹

Alguns autoproclamados líderes negros, enquanto por um lado dizem professar uma filosofia de não violência, por outro, arrastam as multidões a fim de que, inflamadas, forcem os brancos a lhes conceder os direitos que reivindicam. [...] O fato é tão óbvio de todos que já não pode ser negado. Nosso país encontra-se refém de uma onda de ilegalidade e violência que se espalha rapidamente por todas as partes, onda essa que é orquestrada e meticulosamente planejada para destruir ou ameaçar destruir a *lei*, a *ordem* e qualquer vestígio de civilidade em nosso país (WHITTAKER, 1967, p. 30).

Quando o debate sobre os direitos civis chegou ao Congresso, políticos sulistas começaram a empregar, em seus discursos no Senado e na Câmara dos Deputados, uma

³⁰ Oliver Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al. (347 U.S. 483: 1954) foi uma decisão histórica da Suprema Corte dos Estados Unidos que declarou a inconstitucionalidade das leis estaduais que estabeleciam a separação das escolas de brancos e negros. Em consequência de tal decisão, a base legal do sistema educacional segregacionista foi considerado uma violação do *Equal Protection Clause* da 14^a Emenda Constitucional, inaugurando assim o caminho da vitória do Movimento pelos Direitos Civis.

³¹ *The Civil Rights Act of 1964* (Pub. L. 88-352, 78 Stat. 241, July 2, 1964) foi um pacote legislativo, apresentado pelo Presidente John F. Kennedy e posteriormente aprovado pelo Congresso, que tornou ilegal a segregação racial no país.

linguagem dura na qual os líderes negros foram estigmatizados como “agitadores de multidões” e o movimento político pela desobediência civil apontado como “causa primária do aumento da criminalidade no país” (BECKETT, 1997, p. 32). Nesse sentido, não seria demasiado lembrar que, como Burke (1954) já havia observado, o simples fato de “se nomear ou etiquetar algo pode afetar o comportamento humano em relação a esse algo e mesmo transformar sua natureza em termos práticos, já que a correta nomeação das coisas tem menos a ver com sua natureza real do que com o contexto social na qual a coisa existe” (BURKE, 1954, p. 133). Por exemplo, a despeito de toda frustração e revolta contra a guerra do Vietnã, o governo ainda foi capaz de obter considerável apoio popular para a escalada militar de 1968 ao utilizar uma nova estratégia semântica, *winning of peace*, em lugar da velha retórica ofensiva, *waging the war*³² no sudeste asiático (BENNETT, 1980, p. 252).

Tática semelhante já havia sido empregada às vésperas da eleição presidencial de 1964, quando o candidato republicano, Barry Goldwater, anunciou que “a violação da lei e da ordem” seria o “tema prioritário de sua campanha”, uma vez que, para o senador, “era preciso apontar os responsáveis pela situação caótica do país” (CAPLAN, 1973, p. 584). De fato, Goldwater adotou o tema “segurança contra a violência doméstica” como plataforma política. Em seu discurso de aceitação como candidato do Partido Republicano, o senador sulista assim justificou sua escolha:

Atualmente, vivenciamos a violência em nossas ruas; a corrupção grassa nos altos escalões do governo; falta rumo aos jovens e sobra ansiedade aos idosos. A garantia de segurança doméstica -- não menos importante do que a garantia contra a agressão externa -- é a tarefa mais elementar e a finalidade precípua de qualquer governo. E a liderança política que não tenha condições de cumprir tal obrigação, não pode exigir a lealdade de seus cidadãos. A história nos mostra que nada prepara melhor o caminho da tirania do que o fracasso dos governantes de manter ruas e praças livres de baderneiros e criminosos. Nós, republicanos, almejamos um governo que favoreça o livre comércio e imponha *law and order* (THE NEW YORK TIMES, July 17, 1964, A 17).

Curiosamente, naquele ano, a criminalidade não aparecia em nenhuma pesquisa de opinião como tema importante no cenário nacional, pois seu controle era um assunto

³² “Conquista da paz” no lugar de “empreender a guerra”.

reservado aos municípios e estados.³³ Qualquer proposta política visando fortalecer o envolvimento do governo central no combate à delinqüência corria o sério risco de encontrar resistência no conservadorismo republicano, cioso do federalismo e da autonomia dos estados frente à União, e também no liberalismo democrata, avesso à idéia de desviar recursos dos programas de assistência social para as agências de combate ao crime (BECKETT, 2000, p. 50).

Mas Goldwater não estava sozinho nessa empreitada. O ex-presidente Dwight D. Eisenhower (1953-1961), em apoio a sua candidatura, assim se pronunciou na Convenção Republicana:

É preciso não se deixar seduzir pela imagem romântica do criminoso que, errante a procura de vítimas indefesas, transfigura-se, repentinamente, em pessoa pobre e desprivilegiada que conta com a simpatia da sociedade e com a frouxidão dos tribunais, sempre prontos a perdoar-lhe o crime (apud SCHEINGOLD, 1984, p. 78).

Além de Eisenhower, senadores segregacionistas, como George Wallace, James McClellan, Sam Erwin e Strom Thurmond, lideraram no Congresso uma verdadeira batalha legislativa para reverter as decisões anti-racistas da Suprema Corte. Embora tenha perdido a corrida presidencial para o democrata Lyndon B. Johnson (1963-1969), Goldwater obteve um duplo sucesso publicitário ao politizar o problema da criminalidade: em primeiro lugar, conseguiu transformar o crime em tema nacional; em segundo, causou enorme impacto junto ao eleitorado branco e conservador do país, que passou a simpatizar com as propostas políticas punitivas da “criminalidade de rua”.

Tal efeito sobre a opinião pública foi posteriormente comprovado por Richard Nixon, herdeiro político de Goldwater, que após vencer a eleição presidencial de 1968, escreveu a Dwight Eisenhower:

Encontrei, em todas as partes do país por onde viajei, uma enorme audiência para o tema *lei e ordem*, inclusive em regiões como New Hampshire, onde não há problemas raciais e o índice de criminalidade é relativamente baixo (Apud: PARENTI, 2000, p. 7).

³³ Vide Capítulo 5, nº 5.5.

No campo oposto, o candidato democrata, Lyndon B. Johnson, contra-atacou a ofensiva republicana ao salientar o caráter local do controle da criminalidade e a ambivalência da proposta política de seu oponente Goldwater:

O primeiro ponto que sempre deve ser salientado é que o crime é um problema local. Seu controle encontra-se sob jurisdição municipal. O governo federal tem pouco a fazer para tratar desse problema e acho que nunca deveria poder muito nessa área. [...].

Há algo terrivelmente estranho quando um candidato ao mais elevado cargo da nação deplora a violência das ruas, mas vota no Congresso contra os programas assistenciais que visam eliminar a pobreza, vota contra os Direitos Civis e contra os recursos de amparo à educação (Apud: BECKETT, 1997, p. 36).

Após ser eleito presidente em 1965, Johnson manteve, por um breve período de tempo, a posição *welfarista* em relação ao crime, sustentando que a “guerra contra a pobreza” e a legislação em prol dos direitos civis atacariam a raiz do problema. Além disso, ele também chamou a atenção para o fato de que o tão propalado incremento da delinqüência estava mais relacionado com o progresso técnico feito pelas polícias em registrar crimes e perseguir criminosos do que com o aumento real da violência.

Entretanto, quatro meses após sua tomada de posse, Johnson anunciou a criação de um grupo de trabalho para analisar a administração da justiça e a atuação da polícia no país. Era a resposta liberal à pressão conservadora para o endurecimento da política criminal, que redundou na “Mensagem Especial” enviada ao Congresso na qual Johnson parecia ter abandonado sua posição *welfarista* no tratamento do crime:

O problema da criminalidade é profundo e não será solucionado facilmente. Devemos identificar e eliminar as causas da atividade criminosa seja ela originária do meio social, seja da natureza individual do homem. O crime simplesmente não vai esperar até que possamos desenraizá-lo por inteiro (JOHNSON, 1966, p. 266).

A razão provável da conversão liberal à política criminal da oposição foi a aparente popularidade da agenda punitiva republicana. Mas essa suposta popularidade não encontra base nas pesquisas do Instituto Gallup referentes ao ano de 1965, quando menos de 5% da opinião pública americana identificava o crime como problema nacional relevante. Somente após a “conversão liberal”, a “ofensiva conservadora” e aos protestos de rua que essa percentagem saltou para 29% em 1968 (NIEMI *et al.*, 1989, p. 136).

Gaio (2007) comenta que a classe média americana, até então “um signo de distinção cultural, marcada opinião educada e humanista sobre temas sociais”, a qual se encontrava “especialmente distante do crime e da insegurança”, e cujas rotinas não estavam expostas nem ao “teatro nem ao medo do crime”, essa classe média sucumbiu às pressões políticas que ligavam a defesa dos “direitos humanos” ao “recrudescimento da violência”, e a “tolerância penal” à “incapacidade do Estado de controlar o vandalismo” (GAIO, 2007, p. 111).

Habermas (1987), por sua vez, nota que,

Em tempos de crise, os estratos de eleitores ascendentemente mobilizados, a quem o Estado de bem-estar aproveitou diretamente, podem desenvolver uma mentalidade de conservação das posições alcançadas e unirem-se com a velha classe média, num bloco defensivo contra os grupos menos favorecidos ou marginalizados (HABERMAS, 1987, p. 108).

No verão de 1967, em meio a um clima de instabilidade social, Johnson designou o então governador do estado de Illinois, Otto Kerner, para presidir a uma comissão de inquérito destinada a investigar as causas dos distúrbios de rua que assolavam o país. O resultado dessa investigação ficou conhecido como *Kerner Commission Report on Civil Disturbance*, o qual concluiu, em 1968, que “o racismo e as desigualdades sociais” foram os verdadeiros motivos do levante civil. Dizia também o relatório que “a sociedade branca na América é responsável pelo gueto, o qual foi criado, mantido e favorecido pelas instituições dos brancos” (THE KERNER REPORT, 1968, p. 40).

Além disso, o documento chamou atenção para a brutalidade da ação policial como causa da insurgência popular, sobretudo na repressão aos negros: “a centelha dos distúrbios pode ser encontrada na ação da polícia. Todos os grandes levantes -- Harlem, Watts, Newark e Detroit -- foram provocados quando policiais brancos tentavam prender afro-americanos que haviam cometido infrações de baixo potencial ofensivo” (p. 98).

Nesse contexto de comoção social, no qual as próprias forças da “ordem” ajudavam a desestabilizar a sociedade, onde o levante negro pela conquista dos direitos civis se misturou aos protestos contra a guerra do Vietnam e aos movimentos de liberação sexual da mulher, uma onda de violência e contestação assolou o país, de Chicago a Miami, de Nova York a Los Angeles. As instituições de controle social pareciam se derreter como uma vela

ao fogo. O caos cultural e o cinismo gerado pela guerra do Vietnam não pouparam nem o exército nem a indústria: a insubordinação de recrutas, as paralisações em setores vitais da economia e o absenteísmo do trabalho, tornaram-se fatos corriqueiros. Amedrontado pelo levante popular e acochado pela oposição republicana, Johnson fez aprovar um conjunto de medidas legais, *The Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968*, concedendo poderes discricionários à polícia, como a possibilidade de grampeamento de telefones sem prévia autorização judicial.³⁴ A mesma lei também criou o *Law Enforcement Assistance Administration (LEAA)*, uma secretaria especial de combate ao crime, que inspirou e financiou a política penal americana nas décadas seguintes.

Em resumo, podemos dizer que foi da resposta política a esse caldeirão em ebulição que começou a se delinear, no horizonte social do país, um novo consenso, um novo *estilo* de política criminal, conhecido como *lei e ordem*, cujos mentores ideológicos lançaram as bases do atual complexo prisional americano.

2.4 Incriminação da pobreza

Na eleição presidencial de 1968, o tema do crime de rua voltou a adquirir proeminência no debate político nacional, mas desta vez a relação sugerida era com a pobreza.

Isso porque, após a aprovação das medidas antidiscriminatórias pelo Congresso, os líderes do Movimento pelos Diretos Civis voltaram seus esforços para a questão econômica, argumentando que as desigualdades sociais e o racismo eram as principais causas da pobreza. Programas do *welfare state*, como o *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*, que beneficiava mais de 600 mil famílias pobres do país, foram criados para aliviar a penúria social na qual se encontrava cerca de 50 milhões de americanos, a maioria dos quais era constituída de negros migrantes das plantações do sul para o norte industrializado.

É preciso lembrar que o tema da pobreza fora lançado como questão nacional em 1961, por ocasião do *tour* realizado pelo Presidente John F. Kennedy através da região conhecida

³⁴ Jonathan Simon (2007) nota que não foi sem vacilação que Lyndon Johnson aprovou essa lei, a qual se tornou a pedra de ângulo das políticas de *law and order* de Richard Nixon e Ronald Reagan. De fato, o presidente Johnson vetou algumas provisões daquele diploma legal, mas, no frigidar dos ovos, manteve uma posição favorável à sua aprovação, pois estava convencido de que, *The Safe Street Act*, faria “mais bem do que mal” (SIMON, 2007, p. 94).

como *Appalachia*, um cinturão de áreas rurais pobres que se estende do norte do Alabama até o sul do estado de Nova York, no leste dos Estados Unidos. Foi nessa ocasião que “o outro lado da América” veio à tona para milhões de americanos iludidos pela idéia da “sociedade afluyente”, onde supostamente todos gozariam do mínimo necessário à vida digna.

Para explicar a existência de tantos pobres na nação mais rica do planeta intelectuais e políticos recorreram à noção de “cultura da pobreza”, introduzida pela primeira vez em 1959, no trabalho do antropólogo Oscar Lewis, intitulado *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. Nesse estudo e em outros subseqüentes, Lewis descreveu os pobres como pertencentes a uma “subclasse”,³⁵ cuja *way of life* seria inteiramente moldada pela enorme carga de privações imposta sobre ela. O autor argumentava que, embora fosse um problema de causas estruturais, a pobreza se perpetuaria graças a um tipo de “subcultura” que ela mesma gerava, a qual se caracterizaria pelos sentimentos de marginalidade, desesperança e não-pertencimento. Os pobres viveriam e se sentiriam como alienígenas em seu próprio meio, convencidos de que as instituições existentes não atendiam a seus interesses e necessidades.

Para Lewis, o caráter extremamente adaptativo da “cultura da pobreza” funcionava como alternativa à alienação e marginalidade provocadas pela impossibilidade de participação nos valores e sucessos da sociedade afluyente. Daí a apatia, hostilidade e suspeição da *underclass* em relação às instituições sociais como um todo:

O baixo nível de organização observado na cultura da pobreza confere-lhe um caráter marginal e anacrônico que contrasta com o alto grau de complexidade e organização das sociedades modernas. Aliás, até mesmo os povos primitivos chegaram a alcançar um nível de organização sócio-cultural de longe mais avançado do que aquele registrado nas favelas urbanas modernas (LEWIS, 1966, p. 14).

Lewis salientou ainda a distinção entre “pobreza” e “cultura da pobreza”: nem todos povos empobrecidos inevitavelmente caem na “armadilha” de formar uma “cultura” onde a

³⁵ O termo *underclass*, utilizado por Oscar Lewis, não se confunde com “cultura da pobreza”, embora muitos atributos de um coincidam com os do outro. Segundo Welshman (2007), a expressão *underclass* foi “inventada e reinventada sucessivas vezes nos últimos 120 anos”. Definido mais em termos de “ineficiência social” do que *lumpenproletariat*, o conceito teria ganhado popularidade a partir dos anos de 1960, não propriamente por ser um “conceito útil, mas um símbolo poderoso” (WELSHMAN, 2007, p. XIV).

pobreza seria perpetuada. Pelo contrário, a maioria das comunidades empobrecidas escaparia a atração exercida pela “cultura da pobreza” seja pela ausência de estratificação social, como nas tribos primitivas de caçadores, pela inserção na sociedade através de instituições formais, como no caso das castas indianas, ou ainda pelo nível de conscientização política, como no exemplo dos países socialistas. Com base em tal distinção, ele calculava que apenas 20% dos pobres americanos pertenceriam à “subclasse” que formava a “cultura da pobreza” (LEWIS, 1966, p. 18).

Embora tentasse diagnosticar o flagelo da pobreza através de uma linguagem científica aparentemente neutra e salientar o papel fundamental da “consciência e da mobilização de classe” como instrumentos eficazes de libertação social, Lewis jamais imaginaria que sua definição de “cultura da pobreza” seria rapidamente apropriada por conservadores ciosos de encontrar uma rotulação acadêmica para classificar a pobreza com base na “cultura” e na “condição moral” das pessoas por ela atingidas.

Esta última empreitada foi em parte obra do cientista político Edward Banfield, que utilizou a noção de “condição moral” para explicar o fracasso econômico das populações do sul da Itália em seu livro, *The Moral Basis of a Backward Society*. Nesse estudo, o autor pretende ter encontrado um “padrão de amoralismo familiar” (*amoral familism*) definido como “um *ethos* caracterizado pela busca de pequenas vantagens pessoais e pela aversão ao espírito de empreendimento e cooperação”, o que impediria qualquer possibilidade de redenção social dessas populações sem uma profunda mudança na mentalidade das pessoas e na estrutura familiar. Daí, concluiu Banfield, a “futilidade dos programas governamentais” destinados a combater a pobreza através de investimentos públicos: “para essa gente [os pobres], o aumento de renda só traria uma frustração ainda maior” (BANFIELD, 1958, p. 156).

Banfield assim descreveu o “perfil moral” de um membro da *lower class* (classe baixa):

O indivíduo pertencente à classe baixa vive apenas para o momento seguinte, sendo incapaz de levar em consideração o futuro e controlar seus próprios instintos. Negligência e irresponsabilidade são as conseqüências diretas desse estado de espírito, que é ainda agravado pela ausência de qualificação profissional. O resultado mais provável desse estado de coisas é o perambular de um subemprego para outro de um pai de família empobrecido ou de um marido miserável (BANFIELD, 1974, p. 54).

À medida que as abordagens de Lewis e Banfield enfatizavam “comportamentos e valores individuais” como fatores decisivos para a formação e perpetuação da “cultura da pobreza”, elas serviram como uma luva nas mãos de políticos e escritores reacionários ávidos por encontrar um alibi científico que lhes poupasse enfrentar um problema social que tanto lhes importunava. Nesse sentido, escreve Katz:

Todas essas rotulações serviram apenas para isolar os pobres dos outros grupos sociais e de algum modo estigmatizá-los. O “pobre moralmente indigno”, a “cultura da pobreza” ou a “subclasse” constituem referências a *status* morais que só são identificáveis pela situação de dependência e pelo tipo de comportamento geralmente associado a tais definições (KATZ, 1989, p. 10).

Michael Harrington (1962) foi o primeiro acadêmico a empregar, ao contexto rural norte-americano, a noção de “cultura da pobreza”. Em sua obra, *The Other America*, o autor definiu as populações rurais pobres de seu país como “aquelas que, por razões alheias a seu controle, não apresentam as condições necessárias para se auto-ajudarem”. Ainda segundo o autor, “a pobreza que aflige certas áreas rurais dos Estados Unidos constitui uma cultura à parte, uma instituição original, um estilo de vida próprio, moldado por uma estrutura familiar, uma linguagem, uma psicologia e até mesmo uma visão de mundo diferente do resto da sociedade” (HARRINGTON, 1962, p. 23).

O “chamado à ação” de Harrington, ao contrário de Lewis, não explorava o potencial revolucionário dos marginalizados, já que a *underclass* era por ele vista como essencialmente “passiva e incapaz de se redimir socialmente sem a ajuda das elites econômicas e políticas”. Para Harrington, a tarefa mais urgente a se fazer era “despertar a consciência da nação para o problema da pobreza ao invés de sublevar os pobres contra os ricos” (p. 24).

A noção de “cultura da pobreza” provocou também a redefinição do discurso educacional em voga nos anos de 1960, o qual apontava a “privação cultural sofrida pelas crianças pobres” como principal responsável pelo fracasso no aprendizado escolar. O pressuposto de que “a criança pobre não se interessa pela educação dos ricos” foi contestado por Frank Reissman em seu livro, *The Culturally Deprived Child*, onde o autor não só restringe o conceito de “privação” a alguns aspectos do processo educacional, como o acesso a bons livros e o aprendizado da linguagem formal, mas também resgata a idéia de

“originalidade da cultura da pobreza”, a qual exibiria “muitos aspectos positivos cristalizados a partir da luta pela sobrevivência sob condições adversas”. Além da “estratégia de enfrentamento” própria à “privação cultural”, Reissman descreveu também alguns dos principais “traços de personalidade individual” típicos dos membros da *underclass*, tais como “autoritarismo, anti-intelectualismo e machismo exacerbados” (REISSMAN, 1962, pp. 26-30).

O conceito de “privação cultural” foi crucial para o desenvolvimento do mais ambicioso programa educacional dos anos de 1960 nos Estados Unidos: a “guerra à pobreza”, (Operação *Headstart*), a qual visava atacar as “fontes de exploração da subclasse” e combater as enormes desvantagens vivenciadas pelos “filhos da subcultura”. Com tal programa, as elites liberais sonhavam redimir socialmente aqueles que, “por passividade ou incapacidade de mobilização política”, jamais teriam condições de se libertar das “armadilhas da miséria” (KATZ, 1989, p. 22).

O tema “cultura da pobreza” repercutiu de modo especial no mundo urbano estadunidense em março de 1965, com a publicação do relatório *The Negro Family: The Case for National Action*, de autoria do então Secretário Adjunto do Trabalho do governo Lyndon B. Johnson, Daniel Patrick Moynihan. Nesse relatório, a pobreza das famílias negras foi interpretada a partir de uma “subcultura” marcada por “uniões instáveis”, pelo “matriarcalismo” e pela completa ausência de “estímulo, competição e expectativa de vida”, formando um “emaranhado de patologia” (*tangle of pathology*) que inevitavelmente levaria ao caos e à criminalidade:

Em essência, uma estrutura matriarcal, completamente discrepante da realidade social do resto do país, foi imposta à comunidade negra, o que impede seu progresso e oprime o homem negro ao minar seu papel de provedor da família (MOYNIHAN, 1965, p. 74).

Inspirado pelo Relatório de Moynihan, o presidente Johnson assim descreveu a “guetificação” dos centros urbanos do país:

A maior parte dos negros americanos forma uma nação dentro da nação. Não obstante as ordens judiciais e as leis, as vitórias legislativas e os discursos inflamados, para eles, o muro da discriminação social está aumentando e o fosso da segregação racial se alargando. O isolamento do negro em relação ao branco

continua a progredir à medida que multidões de afro-descendentes penetram nos centros urbanos e constituem uma cidade dentro da cidade. A pobreza do negro não é a mesma pobreza do branco. Há diferenças gritantes, profundas e corrosivas, cujas causas envolvem a comunidade, a família e a natureza do indivíduo (REMARKS OF THE PRESIDENT AT HARVARD UNIVERSITY, June 4th, 1965. Apud: RAINWATER and YANCEY, 1967, p. 127).

Essa descrição negativa da “cultura do gueto” provocou forte reação do Movimento pelos Direitos Civis, já que feria *the black pride*³⁶ comum entre os negros norte-americanos em decorrência de suas recentes conquistas políticas. Já os conservadores se aproveitaram do relatório Moynihan para ressaltar a tese de que as causas reais da pobreza não deviam ser procuradas em modelos estruturais sócio-econômico, mas em “patologias comportamentais” e na “fraqueza de caráter” dos indivíduos. Katz comenta que o esforço conservador em promover “explicações culturais” para o problema da pobreza, com todas implicações raciais daí decorrentes, teve um impacto significativo nas políticas públicas que então passaram a ser adotadas: “quando os pobres surgiram como uma ameaça, eles se tornaram uma *subclasse*” (KATZ, 1989, p. 5).

A abordagem culturalista da pobreza representou um poderoso incentivo para a velha tendência imperial-colonialista das elites conservadoras do país. Ao criar a imagem do pobre como pertencente a uma sub-raça cultural e moralmente degradada, cuja apatia e falta de solidariedade clamava por terapia e serviço social, não por justiça econômica e mobilização política, ela também ajudou a obscurecer as causas estruturais da exploração e da segregação racial nos Estados Unidos. Do ponto de vista das políticas públicas, a visão romântico-liberal da pobreza como “dado inalterável” (*unalterable given*) diante do qual seria apenas possível “adaptar-se, conviver e passar ao largo” contribuiu para legitimar a orientação política conhecida como “negligência benigna” (*benign neglect*): a constatação de que os programas governamentais de assistência social, longe de resolver o problema da pobreza, só faziam agravá-la, além de gerar burocracias tão grandes quanto ineficientes. Por isso, a atitude do governo diante da pobreza deveria ser de “negligência” e não de “enfrentamento” (BANFIELD, 1974, p. 281).

Não tardou muito, os mesmos intelectuais e políticos que adotaram o discurso indivíduo-culturalista para explicar a etiologia da pobreza acabaram por enquadrar a

³⁶ Orgulho negro.

criminalidade dentro de uma abordagem teórica que identificava a “permissividade fomentada pelo Estado de bem-estar social” com “fator criminogênico”. Em consequência, as instituições do *welfare state* passaram a sofrer pesadas críticas por supostamente criar dependência, tolher iniciativas e gerar uma “subcultura disfuncional” cujas patologias mais graves seriam a prática do crime de rua e o consumo de drogas (BECKETT, 1997, pp. 33-34). Moynihan, por exemplo, via na “subcultura do negro americano” uma das causas da criminalidade:

Uma comunidade que permite um grande número de jovens crescer em famílias desestruturadas e dominadas por mulheres que nunca procuram uma relação estável com um marido, sem nenhuma perspectiva para o futuro, essa comunidade pede e encontra caos, crime, violência e desordem de modo quase inevitável (Apud: GINSBERG, 1996, p. 36).

O enquadramento do crime como fruto da permissividade gerada pelo *welfare state* permitiu a dramática expansão do sistema penal, uma vez que a repressão policial emergia como única opção para o controle da criminalidade. Serviu também para unir as várias tendências do Partido Republicano em torno do “princípio de que as causas reais da criminalidade não devem ser buscadas no desemprego ou em outros problemas sócio-econômicos, mas nos apetites e impulsos desviantes que impelem os indivíduos ao delito”. Por isso, dizia o programa, “devemos restabelecer o princípio de que os homens são responsáveis pelo que fazem e que criminosos devem pagar pelos seus crimes” (REPUBLICAN PARTY PLATFORM OF 1968, p. 987).

Essa mesma retórica veio à baila na campanha presidencial de 1968, quando o candidato republicano, Richard Nixon, rejeitou claramente as “causas sociais do crime” e apontou a “permissividade individual e a liberalidade da justiça” como responsáveis pelo problema. Segundo Nixon, “as causas reais da criminalidade não se encontram na pobreza nem no desemprego, mas na debilidade do autocontrole individual que naturalmente impele as pessoas à infração” (apud: MARION, 1994, p. 70). Nixon então concluiu que “a solução para o problema do crime não se encontra na quadruplicação dos investimentos na luta contra a pobreza, mas na duplicação dos índices de encarceramento” (apud: MATUSOW, 1984, p. 401).

O então líder republicano na Câmara dos Deputados e posteriormente presidente dos Estados Unidos, Gerald R. Ford (1974-1977), reforçou a mesma idéia ao lançar a questão:

Até quando vamos abdicar da *lei e da ordem*, a espinha dorsal de qualquer civilização, em favor de teorias sociais emolientes, para as quais o ato de um indivíduo que joga uma pedra na vidraça de sua casa é considerado simplesmente a consequência lastimável de uma situação social desprivilegiada ou de um lar em frangalhos? (apud: PARSONS, 1974, p. 87).

Em resumo, podemos dizer que, no campo do debate ideológico, o primeiro passo rumo a incriminação da pobreza foi a identificação da “cultura da pobreza” com a “cultura do *welfare*”, apontadas como responsáveis pelo “parasitismo social”, pela falta de “autocontrole dos pobres” e finalmente pela criminalidade. As “patologias sociais da pobreza” foram assim redefinidas, passando a incluir o crime de rua, o uso de drogas e a delinqüência juvenil. Tais idéias serviram como justificativa para a implementação de uma agenda política conservadora. Segundo Hall, “a incriminação da pobreza foi um componente central do projeto político neoliberal, já que a popularização da idéia de que os mercados resolveriam todos os problemas sociais dependia em larga medida da ‘demonização’ do Estado de bem-estar social” (HALL, 1979, p. 122). Tal tarefa só foi possível graças ao enquadramento da pobreza e das tensões raciais dentro de uma política *law and order* que pretendeu lutar não contra a pobreza, mas sim contra os pobres, que passaram a ser percebidos como uma negação viva da ideologia nacional das “oportunidades para todos”.

2.5 A guerra às drogas de Richard Nixon

Desde sua ascensão à presidência, em 1969, Richard Nixon deparou-se com um dilema político no que dizia respeito ao cumprimento de sua promessa de reverter a curva ascendente da delinqüência nas grandes cidades americanas: com exceção do Distrito de Columbia, a competência administrativa do governo federal no controle do crime era limitada. Assim, do ponto de vista prático, o governo federal estava com as mãos amarradas, tendo pouco a fazer para cumprir a política *law and order* prometida aos eleitores. E não bastava encontrar meios indiretos de atuação, como o financiamento e

treinamento das polícias locais, pois, nesse caso, seriam os governos estaduais e municipais, não a administração federal, que captariam os créditos políticos pelo combate à criminalidade. A saída sugerida pelos conselheiros de Nixon foi o emprego de uma retórica especialmente dura com o crime e o envio ao Congresso de projetos de lei de alto impacto publicitário, mas com poucas chances de aprovação. Uma espécie de “liderança simbólica”³⁷ que legitimasse perante a opinião pública a intervenção do governo federal na competência dos estados em controlar a criminalidade. (BECKETT, 1997, p. 39).

Segundo relata Carter (1995), Nixon ordenou a seus conselheiros “escolherem, dentre as muitas questões sociais, aquela que fosse mais penetrante e que pudesse fornecer a imagem de uma ‘inimigo’ a ser combatido e não necessariamente de um problema a ser resolvido” (CARTER, 1995, p. 398). O “problema” escolhido para servir de “cavalo de tróia” dessa nova política foi o tráfico de drogas ilícitas, cujo controle era reservado à União desde o *Harrison Narcotics Act* de 1917.³⁸ Isso proporcionaria ao governo federal os meios legais necessários para lançar programas antidrogas de alcance nacional e mesmo internacional, além de facultar-lhe o poder de intervenção em praticamente todas as esferas jurisdicionais e administrativas do país.

A retórica antidrogas de Nixon mobilizou, mais uma vez, a metáfora da “guerra”, a qual goza de invejável *status* psicológico no imaginário popular americano. Devido a seu forte

³⁷ A expressão “liderança simbólica”, largamente usada na literatura especializada, refere-se à retórica política, proposição, atitudes ou gestos utilizados pelas autoridades públicas com o fito exclusivo de comunicar à opinião pública sua preocupação com certo problema social, sem necessariamente implicar na convicção, por parte dessas mesmas autoridades, de que as medidas por elas sugeridas serão de fato implementadas ou sejam instrumentalmente efetivas (TONRY, 2001, p. 532).

³⁸ A questão do controle de drogas e bebidas alcólicas remonta ao século de XIX e encontra suas raízes no “movimento pela temperança”, de origem puritana, que, a partir dos anos de 1830, mobilizou considerável parcela da classe-média estadunidense em torno de um utopismo moralista que pretendia atribuir todas as mazelas da sociedade à ingestão de álcool. Este era visto do mesmo modo que a cocaína é vista em nossos dias: mesmo o consumo moderado levaria ao vício. Em 16 de janeiro de 1919, 36 estados da União ratificaram a Emenda Constitucional 18 (*Eighteenth Amendment*) banindo a fabricação, comercialização e consumo de álcool no país. A definição legal de “intoxicação” veio através do “Volstead Act” de 28 de outubro de 1919, que definiu o limite de 0.5% de teor alcólico para uma bebida ser considerada ilegal. A vitória do moralismo puritano foi assim celebrada na pregação do pastor Billy Sunday, em 16 de janeiro de 1920: “O vale de lágrimas acabou. Em breve as favelas tornar-se-ão lembranças do passado. As prisões se transformarão em fábricas e as cadeias em lojas de atacado. Os homens caminharão com dignidade, as mulheres voltarão a sorrir e as crianças a brincar. O Inferno estará para sempre na lista dos imóveis a serem alugados!” (apud KOBLER, 1973, p. 12). Ao contrário do que Sunday profetisara, o mercado ilegal de bebidas nos Estados Unidos sofreu expansão vertiginosa, as Máfias prosperaram e centenas de vidas inocentes foram perdidas no conflito entre polícia e contrabandistas. Em 5 de dezembro de 1933, a Emenda Constitucional 18 foi abrogada (*repealed*) pela Emenda 21 (*Twenty-first Amendment*), durante o primeiro mandato do presidente Franklin Delano Roosevelt (LEVINE e REINARMAN, 2004, p. 18).

apelo emocional em torno de valores cívicos a serem defendidos e de inimigos a serem combatidos, o “tema da guerra” (*warfare*) sempre foi utilizado pelos ocupantes da Casa Branca, desde Lyndon B. Johnson e sua “guerra à pobreza”, até à “guerra ao terror” de George W. Bush. A razão disso, segundo Simon (2007), é que a guerra *par excellence* travada pelos Estados Unidos, aquela lembrada e relembada como período de mobilização política e unidade nacional, foi a guerra de 1939-1945, a qual não trouxe violência nem destruição para a América continental, mas prosperidade, investimento, pleno emprego e inovação sócio-tecnológica. Assim, para o norte-americano médio, a metáfora da guerra passou a ser associada a “bons e saudosos tempos” e não aos horrores dos campos de batalha europeus e asiáticos. Isso fez com que “a relação do termo ‘guerra’ com algum problema social apresentasse, até hoje, a força de transformar uma questão meramente administrativa em governo das multidões. [...] É nesse sentido que a expressão ‘guerra’ tem sido usada pelas elites políticas do país para justificar e estabelecer os limites desejáveis de sua própria arte de governar” (SIMON, 2007, p. 348).

Conforme o pesquisador de Relações Internacionais da *London School of Economics*, Heng (2002), “a expressão ‘guerra’ torna adversários facilmente identificáveis, justifica ações militares decisivas e normalmente traz resultados altamente visíveis” (HENG, 2002, p. 227). Já Steinert (2003) explica que a “universalização da experiência da guerra” no século XX levou à insanidade da eliminação de populações civis inteiras e seu emprego no discurso público pode facilmente conduzir ao “encarceramento de setores pré-selecionados da população”, uma vez que se presta muito bem ao “populismo político-estrutural” cujos valores “machistas associa a figura do guerreiro à masculinidade” (STEINERT, 2003, p. 268). A nova cruzada de *law and order* contra as drogas, que conferiu ao governo federal novos instrumentos de controle da criminalidade, foi lançada por Nixon seis meses após sua tomada de posse:

Na última década, o abuso de drogas passou de uma mera questão de policiamento local para se tornar uma ameaça nacional à saúde e à segurança de milhões de americanos. É necessário por isso criar a consciência da gravidade do perigo e uma nova política em nível federal de enfrentamento do problema (apud PARENTI, 2002, p. 9).

A retórica do presidente recém eleito foi elaborada para mostrar à opinião pública que as drogas estavam na raiz de todos os males que afligiam os Estados Unidos, desde a mais corriqueira delinquência de rua até o fracasso militar no sudeste asiático. Por exemplo, em um discurso no final do ano de 1971, Nixon chegou a afirmar que os viciados em drogas eram responsáveis por crimes contra a propriedade cuja monta alcançava 2 bilhões de dólares anuais, enquanto as estatísticas do FBI mostravam que a soma de todos os roubos e furtos para aquele ano não passava de 1,3 bilhão de dólares (BAUM, 1996, p. 75). Até o trágico episódio da guerra do Vietnam, conhecido como o massacre de *My Lai*, serviu como exemplo de que “o país estava sob ataque e mesmo seus crimes de guerra eram aberrações causadas pelo consumo de heroína e erva” (PARENTI, 2002, p.11). De fato, em 16 de março de 1968, soldados da “Companhia Charlie” receberam ordens de seus superiores para procurar guerrilheiros *vietcongs* infiltrados numa pequena vila do sul do país. Frustrados e enfurecidos por nada encontrar que revelasse a presença do inimigo no vilarejo, os soldados simplesmente fuzilaram homens, estupraram mulheres e brincaram de tiro ao alvo com crianças, totalizando 504 civis massacrados. Razão de tamanha insanidade? “Os recrutas estavam sob efeito de heroína”, vendida a preço irrisório nas ruas de Saigon, alegava o discurso oficial, numa tentativa de encobrir os verdadeiros motivos da carnificina: ordem direta do Comando Militar local (PUBLIC BROADCASTING SERVICE - PBS, 2008).

As investigações que se seguiram ao massacre de *My Lai* chocaram o mundo, ao revelar o lado terrorista da atuação americana no Vietnam, mas também criaram o clima de histeria necessário para justificar a aprovação, em 1970, de um pacote de leis (*Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*) destinado a canalizar bilhões de dólares para as agências federais encarregadas do combate às drogas. Ainda em 1970, o Congresso aprovou o *Organized Crime Control Bill*, também conhecido como *Racketeering Influence and Corrupt Organizations Act (RICO)*, um emaranhado de leis de alta complexidade e largo alcance jurídico, que criou a figura esdrúxula do “júri especial”, concedeu poderes investigatórios quase ilimitados à polícia, incluindo invasão domiciliar sem mandado judicial, autorizou a admissão em corte de provas obtidas por meios clandestinos, estabeleceu a prisão preventiva sem possibilidade de fiança e a delação premiada. Essas “pérolas” legais do *RICO Act* foram justamente apelidadas de “sementes de toda repressão

oficial” pela *American Bar Association*, equivalente à Ordem dos Advogados brasileira (OAB).

Nixon alegou que o *RICO Act* visava combater a máfia e o crime organizado, mas na realidade só serviu para perseguir os dissidentes políticos e aqueles que se oponham à retórica de *law and order*: mais de mil ativistas do Movimento pelos Direitos Civis, centenas de jornalistas, além de vinte e três líderes do movimento antiguerra foram presos ou intimados a comparecer diante do “júri especial” criado pelo *RICO Act* (PARENTI, 2002, p. 12). Quando tentou redirecionar a atuação das agências federais do combate aos barões da cocaína para a perseguição às bocas de fumo nos guetos das grandes cidades americanas, Nixon encontrou forte resistência do *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD)*. Decidiu então criar, em 28 de janeiro de 1972, uma nova agência, *The Office of Drug Abuse Law Enforcement (ODALE)*, que à maneira de uma “guarda pretoriana” atuaria diretamente sob ordens da Casa Branca:

Como disse há sete meses, o abuso de drogas é o inimigo público número um da América. Trata-se de um inimigo onipresente e ao mesmo tempo dissimulado. Estou convencido de que a única maneira efetiva de combatê-lo é através de uma estratégia envolvente que vá à raiz do problema [...].

Para isso estou hoje criando, através de ordem executiva, o *Office for Drug Abuse Law Enforcement*, que utilizará as prerrogativas legais do *RICO Act* de 1970 para obter informações privilegiadas sobre o tráfico de drogas nas ruas (NIXON, 1972).

A nova agência teve vida curta devido à corrupção e aos espetáculos de arbitrariedade cometidos pela polícia, como o que ocorreu na primavera de 1973, no bairro operário de Collinsville, Illinois. A pretexto de combater as drogas, agentes fortemente armados do ODALE invadiram casas sem ordem judicial, abusaram de mulheres e crianças e mantiveram homens sob a mira de armas automáticas. Após uma noite inteira de terror, nada encontraram. A indignação popular foi tamanha que forçou Nixon a fechar a ODALE e a BNDD para criar uma nova agência, *The Drug Enforcement Administration (DEA)*, atual responsável pela política antidrogas dos Estados Unidos (TIME, 14/05/1973, p. 31).

A renúncia de Nixon, em 9 de Agosto de 1974, em virtude do escândalo político de Watergate, pouco antes da votação pelo Congresso da cassação de seu mandato, representou um duro golpe para a agenda *law and order*. Na esteira das investigações, redes de corrupção policial, instaladas no próprio âmago das agências federais de combate ao

narcotráfico, foram desbaratadas e várias autoridades presas. Do ponto de vista internacional, a *Realpolitik* desenhada por Richard Nixon e Henry Kissinger, a qual pretendia substituir o “principismo doutrinário” de Wilson e Truman como forma de reconhecer e absorver as mudanças mundiais e defender os interesses americanos no contexto de um novo “equilíbrio de poder”, foi derrotada pelo *establishment* conservador, que insistiu na necessidade de manter a liderança ideológica mundial dos Estados Unidos de natureza basicamente anti-soviética.

Internamente, a discussão em torno do crime e das drogas sofreu um declínio considerável tanto na arena política quanto nas pesquisas de opinião. Nem o republicano Gerald Ford, que sucedeu a Nixon na presidência, nem o democrata Jimmy Carter, eleito em 1977, mencionaram o problema no *State of the Union Address*.³⁹ Direitos humanos, políticas sociais e diplomacia internacional voltaram à tona nos noticiários.

Por ironia do destino, a *Law Enforcement Assistance Administration (LEAA)*, a agência encarregada da política criminal e guardiã da *lei e ordem* no país, passou a financiar antigos inimigos, como o movimento negro *Black Panther*, que mantinha programas assistenciais a jovens carentes e usuários de drogas. Por sua vez, Carter propôs uma revisão completa da política criminal que previa inclusive a descriminalização do uso da maconha. Em mensagem ao Congresso, o presidente afirma:

Há cinco anos, a Comissão Parlamentar que investigava o consumo de drogas no país concluiu pela descriminalização do uso da maconha. Acredito que chegou a hora de implementar tal recomendação. Assim, eu dou meu apoio aos projetos modificando a lei federal no sentido de eliminar qualquer cominação de pena à posse de até 30 gramas de maconha (CARTER, 1977).

Embora sua administração tenha sido marcada pelo uso da diplomacia para diminuir o tom beligerante da Guerra Fria, pela prioridade dada às questões sociais e pela política criminal reabilitadora, Carter adquiriu reputação de parcimônia e indecisão, características que não foram bem recebidas pelo eleitorado americano. Para muitos analistas, os quatro anos da administração Carter foram os mais desastrosos da liderança mundial dos Estados Unidos, fato que abriu as portas para revolução conservadora liderada por Ronald Reagan,

³⁹ O mais importante discurso do presidente dos Estados Unidos formalizado anualmente perante o Congresso reunido na Câmara dos Deputados, no qual o chefe do executivo faz um balanço das atividades político-administrativas do ano anterior e traça seus planos para o futuro.

cuja política econômica e militar reacenderia o radicalismo da Guerra Fria. Após a Revolução Iraniana de 1979 e o seqüestro de 52 funcionários da embaixada norte-americana em Teerã, Carter foi acusado de ineficiência e pusilanimidade. A ocupação militar do Afeganistão pela União Soviética (1979), aliada a uma grave recessão econômica, contribuíram para que as chances de reeleição de Jimmy Carter fossem praticamente nulas.

Foi assim que os Estados Unidos chegaram ao fim da década de setenta, envolto em uma crise gigantesca de liderança em consequência do escândalo de Watergate, do fracasso militar no Vietnã e de derrotas políticas sucessivas praticamente em todos os cenários mundiais, do Sudeste Asiático à América Latina, passando pela África e Oriente Médio. Tal *débâcle*, entretanto, criou condições para o surgimento do movimento conservador *The New Right*, responsável pela eleição do presidente Ronald Reagan e pela retomada da hegemonia política e econômica do país.

2.6 A guerra às drogas de Ronald Reagan

O projeto sócio-político-cultural da Nova Direita começou a ser implementado com a vitória de Reagan em 1981. A primeira preocupação da administração neoconservadora foi redefinir o papel do Estado segundo a premissa de que todo assistencialismo é imoral e a única obrigação do poder público é a manutenção de *law and order*. Já em seu discurso inaugural, Reagan foi taxativo: “na crise atual, o Estado não é a solução para nossos problemas. Pelo contrário, o Estado se tornou o problema” (REAGAN, 1981).

Mas Reagan queria ir além do problema político. Ele desejava mobilizar a classe-média em torno de uma cruzada moral. A questão da criminalidade de rua, por sua proximidade espacial com os subúrbios onde os brancos moravam, foi a saída encontrada para atingir seu primeiro alvo: a deslegitimação do *welfare state*, cujos programas, dizia ele, não só mantinham “o pobre na pobreza”, mas também “geravam a criminalidade”.

Reagan passou então a usar em seus discursos a imagem do “pobre viciado em drogas”:

A condição dos pobres piorou em todos os sentidos durante a administração de nosso predecessor: Adolescentes usando drogas, prostituição, mães solteiras e

índice de criminalidade incontrolável. Aqueles aos quais o governo pretendia ajudar caíram num ciclo de dependência do qual já não sabiam como sair. O governo se tornou uma “droga” que dispensa alívio temporário, mas em contra partida torna dependente seu usuário (REAGAN, *Radio Address to the Nation on Proposed Crime Legislation*, February 18th, 1984).

A figura do “pobre drogado pelo *welfare state*” foi então associada à do “sociopata”⁴⁰, aquele indivíduo de fisionomia dura e sombria, a própria face da mais assustadora realidade de nossos tempos: o “predador humano” que anda as soltas pelas ruas das cidades americanas. Com isso, Reagan poderia justificar o desvio dos recursos públicos dos programas sociais para a construção de um aparato de controle social mais sofisticado e abrangente:

Aqui, na nação mais rica do mundo, onde em nenhum outro lugar o crime é tão violento, dizem-nos que a solução do problema é reduzir a pobreza. Mas esta não é a verdadeira resposta. A função do governo é proteger a sociedade dos criminosos e não o contrário (REAGAN, *Remarks at the Conservative Political Action Conference Dinner*, February 18th, 1983).

O crime de rua era, portanto, o tema central da retórica *law and order* no início do governo Reagan. Ele criou uma secretaria especial, *The Task Force on Violent Crime*, encabeçada pelo Chefe do Departamento de Justiça, William French Smith, cuja meta inicial foi redirecionar os recursos de programas federais de combate aos crimes de colarinho-branco, corrupção e lavagem de dinheiro para financiar o novo programa (DAVIS, 1983, p. 136).

Ainda seguindo a cartilha neoconservadora, que interpretava o complexo fenômeno da criminalidade como mera “opção pessoal”, Reagan eliminou o programa *Treatment Alternatives to Street Crime* (TASC), criado para encontrar alternativas à prisão por delitos de menor potencial ofensivo. Em seu lugar, propôs um “novo consenso” para punir todos aqueles que “se consideram acima da lei e da ordem”:

Tornou-se evidente que o problema da criminalidade neste país foi provocado por uma filosofia social que via o homem um produto de seu meio. Essa mesma

⁴⁰ O Transtorno de Personalidade Anti-Social, vulgarmente chamado Sociopatia, é um transtorno de personalidade descrito no DSM-IV-TR, caracterizado pelo comportamento impulsivo do indivíduo afetado, desprezo por normas sociais, e indiferença aos direitos e sentimentos dos outros. A psicopatia, bastante próxima do transtorno de personalidade anti-social, em geral, é mais severa que este. Na Classificação Internacional de Doenças, este transtorno é chamado de Transtorno de Personalidade Dissocial (Código: F60.2). Indivíduos com este diagnóstico são usualmente chamados de sociopatas.

filosofia liberal, que também prometia uma era de prosperidade e virtude através de massivos gastos públicos, também considerava o criminoso como subproduto de condições sócio-econômicas desprivilegiadas. A sociedade, não o indivíduo, era a responsável pela criminalidade. Bem, hoje se inaugura um novo consenso político que rejeita inteiramente tão abordagem (REAGAN, *Remarks at the Conservative Political Action Conference Dinner*, February 18th, 1983).

Apesar do bombardeio retórico neoconservador tentando ligar o crime de rua aos programas sociais, as pesquisas de opinião continuavam a mostrar que a maior parte dos eleitores ainda considerava a criminalidade como fruto do desemprego e da pobreza. Segundo pesquisa da *ABC News* de 1982, 58% dos entrevistados apontavam causas estruturais para o crime e apenas 12% o associava a um “judiciário tolerante” (apud DAVIS, 1983, p. 132). Além disso, a prioridade concedida ao crime de rua passou a receber críticas dos próprios aliados de Reagan. Até mesmo o diretor do FBI, William Webster, resistiu ao programa alegando que não fazia o menor sentido deixar de investigar crimes corporativos para caçar “ladrão de galinha” nas ruas. Ademais, citava uma pesquisa onde o público se mostrava muito mais sensível ao combate aos crimes de colarinho-branco do que aos delitos de rua (WEBSTER, 1981, p. 283).

Os democratas, por seu turno, acusaram o governo Reagan de reduzir dramaticamente o financiamento federal aos programas de prevenção às drogas nas escolas de 14 para 3 milhões de dólares por ano. De fato, entre 1982 e 1985, 78% dos recursos alocados foram empregados na repressão e apenas 22% no tratamento e na prevenção do uso de entorpecentes (U.S. OFFICE OF THE NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, 2007).

Por outro lado, a agenda *law and order* de Reagan exigia uma considerável alocação de recursos federal, o que provocou uma disputa interna na administração, com o secretário do *The Office of Management and Budget* (OMB), David Stockman, propondo cortes no orçamento federal, e William Smith, Chefe do Departamento de Justiça, advogando a escalada dos gastos para a “defesa interna”. Smith necessitava a todo custo ganhar a disputa interna e convencer Reagan a aumentar o orçamento do Departamento de Justiça. Para isso, articulou um plano de maior impacto publicitário, a “guerra às drogas”, sabendo que a figura do “narco-traficante” causaria um impacto muito maior junto à opinião pública do que o simples contraventor de rua. Reagan logo percebeu que a discussão interna envolvia muito mais do que verbas federais: ela podia pôr em xeque sua *kulturkampf* ao desafiar o

princípio de que o controle social e não a assistência social era a verdadeira obrigação do Estado: “Bill, disse, referindo-se a William Smith, está certo. A manutenção da lei e ordem é algo que de há muito defendemos como a legítima função do Estado” (apud BECKETT, 1997, p. 54).

A guerra às drogas veio se somar ao crime de rua como instrumento político-legal da estratégia de Reagan para mobilizar a nação em torno de sua cruzada moral. Como componente retórico, ele empregou a primeira dama, Nancy Reagan, para lançar um apelo simples aos jovens americanos, *just say no*,⁴¹ os quais passaram a usar uma nova mistura de cocaína, água e bicarbonato de sódio (*crack*), vendida a preços irrisórios nos subúrbios e nas escolas das grandes cidades americanas.

Em sua mensagem radiofônica de 2 de outubro de 1982, Reagan lançou oficialmente sua “guerra às drogas”:

Trata-se de um plano ousado do qual estou muito orgulhoso. Por muito tempo, Washington teve uma atitude derrotista em relação ao problema das drogas. Simplesmente, não aceitamos tal derrota! Por isso decidi estabelecer uma força tarefa que sob a liderança do vice-presidente George Bush vai ajudar nossos esforços nessa guerra. Como parte desse plano, incrementamos o número de juízes, promotores e policiais dedicados exclusivamente a essa tarefa. Modificamos a legislação que agora permite o uso de equipamento e inteligência militares para detectar e perseguir traficantes. O resultado de todo esse esforço já pode ser notado: o vice-presidente acaba de me informar que as prisões por crimes relacionados ao uso e ao tráfico de entorpecentes aumentaram em 40% nos últimos meses e a apreensão de maconha e cocaína mais do que dobrou nesse mesmo período (REAGAN, *Radio Address to the Nation on Federal Drug Policy*, October 2nd, 1982.).

Além dessa retórica bélica, o plano de Reagan previa um incremento substancial de recursos destinados a criação de uma supersecretaria antidrogas (*Organized Crime Drug Enforcement Task Force Program - OCDETF*), uma força tarefa que reuniu as principais agências federais de combate ao crime, como o FBI, DEA e ATF. Como bom ator, Reagan soube tirar proveito do apelo à metáfora da “guerra” para montar um verdadeiro espetáculo interpretado em duas dimensões: a primeira, a “guerra nas estrelas” -- um ambicioso e multibilionário plano de contenção espacial de mísseis soviéticos -- era dirigida contra o “império do mal”, a ex-URSS. A segunda, a “guerra às drogas”, teve como alvo inicial os

⁴¹ Diga simplesmente NÃO!

cartéis da cocaína, mas logo se voltou contra os pequenos usuários e os cultivadores domésticos de maconha.

Bem ao estilo hollywoodiano, os estados da Califórnia e da Flórida foram “tomados de assalto” por tropas federais e pela Guarda Nacional mobilizadas para detectar e destruir plantações de maconha com o apoio de helicópteros e até de aeronaves de espionagem U2. Nas estradas, barreiras policiais controlavam as principais vias de acesso aos centros urbanos, enquanto soldados empreendiam buscas em residências sem mandato judicial. A onda de *raids* policiais se espalhou por todo país: a *Operação Hammer* foi lançada nas regiões desindustrializadas e nos guetos do sul da Califórnia, onde foram presos 14.000 jovens negros em três dias; a *Operação Pressure Point*, desencadeada pela Polícia de Nova York, teve como objetivo principal a *gentrification* (elitização) de áreas urbanas da cidade, através da “limpeza” do *social junk* que lá habitava.

A guerra às drogas oferecia uma oportunidade de ouro para o setor imobiliário interessado no potencial econômico da região, uma vez que o flagrante pelo uso ou tráfico de droga permitia o confisco das casas de negros e imigrantes que residiam nos bairros visados pela ação policial. A *Operação Clean Sweep* atingiu a capital do país, onde 28.000 negros foram encarcerados, entre eles 1.400 adolescentes, e 313 veículos apreendidos. Miami experimentou a *Operação Sting*, responsável por 2.595 prisões. O Delegado-Chefe da cidade, Clarence Dickson, assim justificou toda essa histeria bélica: “para se obter sucesso em um mercado de massa, é preciso prender em massa!” (PARENTI, 2002, pp. 47-59).

2.7 Crack e cocaína: dois pesos, duas medidas

Em outubro de 1985, Robert Stutman, então diretor do DEA de Nova York (*Drug Enforcement Administration, DEA*), recebeu instruções do Departamento de Justiça para levar a cabo uma nova campanha publicitária contra o consumo de drogas. A campanha deveria ter como alvo a “epidemia de *crack*” que grassava entre jovens negros da rede municipal de ensino. Para isso, deveria franquear à imprensa condições especiais de acesso às informações que pudessem se tornar manchetes de jornais e TV.

Stutman assim descreveu a estratégia do DEA:

Eu precisava fazer do *crack* um problema nacional a fim de convencer os políticos de Washington a tomarem as medidas adequadas. Escolhi a mídia para me ajudar nesse esforço, a qual se mostrou extremamente receptiva em cooperar, uma vez que a guerra ao *crack* apresentava o potencial de substituir as coberturas de combate que sumiram das manchetes desde o fim da guerra do Vietnã (STUTMAN e SPOSITO, 1992, p. 217).

A ofensiva do DEA parece ter surtido efeito: o número de notícias sobre a guerra ao *crack* publicadas no *New York Times* saltou de 43 no final de 1985 para 220 no início de 1986. Em junho desse mesmo ano, a revista *Newsweek* declarou que a cobertura sobre o *crack* foi a maior desde a guerra do Vietnã e do caso Watergate. *Time magazine* de agosto de 1986 escolheu o *crack* como “o tema do ano”. As redes de TV dedicaram nada menos do que 283 programas sobre o tema no ano de 1986, comparados com os 73 de 1985 (BECKETT, 1997, p. 56).

As conseqüências da campanha publicitária orquestrada pela DEA podem ser avaliadas pela resposta política que provocou no Congresso dos Estados Unidos. Temerosos de parecerem “brandos com o *crack*”, os democratas propuseram um aumento de dois bilhões de dólares em verbas federais para a “guerra às drogas”, fato que realimentou a cobertura da mídia sobre o assunto. O presidente Reagan abordou o tema das drogas em vários pronunciamentos transmitidos em cadeia nacional de TV, nos quais atacou duramente os usuários de drogas, uma vez que eles já não “podiam desculpar-se responsabilizando a sociedade pelo próprio vício. Como indivíduos, são responsáveis pelo que fazem. Todos nós devemos ser claros ao afirmar que não mais toleraremos tal comportamento” (REAGAN, 1986, *Remarks to Members of the National Fraternal Congress of America*).

Reagan também se referiu às “pesquisas de opinião pública” que supostamente indicavam terem as drogas se tornado o problema número um do país. Na realidade, as pesquisas falavam em sentido oposto. Perguntado sobre a fonte de tais “pesquisas”, o porta-voz da Casa Branca, Larry Speakes, tentou contornar o embaraço do presidente e respondeu aos jornalistas: “Tenho impressão que é notório o sentimento público sobre as drogas, a julgar pela montanha de publicidade sobre a tragédia que elas infligem aos nossos atletas” (SPEAKS, 1986, p. 12). Embora a pesquisa do *New York Times/CBS*, de abril de 1986, indicasse que apenas 3% dos entrevistados identificavam as drogas como problema público mais importante do país, o Congresso aprovou, em outubro daquele mesmo ano, o *Anti-*

Drug Abuse Act que estabelecia “sentenças mínimas obrigatórias” vinculadas à quantidade e ao tipo de droga envolvida no crime de tráfico.

Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, foram fixadas penas muito mais severas para uma forma ilegal de droga do que para outra da mesma substância. O “tarifamento” da pena, nas sentenças obrigatórias mínimas previstas para o caso, criou a proporção absurda de 100/1 entre o pó de cocaína puro, artigo de luxo dos ricos, e o *crack*, versão barata consumida nos guetos. Assim, por exemplo, quem fosse pego com 500 gramas de *pó* seria condenado a cinco anos de prisão; apenas cinco gramas de *crack* levariam à mesma condenação!

Isso colocava no mesmo plano e merecedor do mesmo tratamento penal o “atacadista do pó” e o pequeno usuário de *crack*, em sua esmagadora maioria de origem negra. Esse sistema perverso transformou as prisões federais em instituições quase exclusivamente dedicadas a encarcerar jovens negros americanos. Em 1996, 86% das condenações por uso de *crack* incidiram sobre afro-descendentes e só 5% sobre brancos, enquanto que o tempo médio de punições (84 meses) foi 2 anos superior àquele previsto para crimes violentos, como homicídio e estupro (JESSEN *et al.*, 2004, p. 106).

Em maio de 1995, alarmada com o crescimento explosivo da população carcerária do país, a própria Comissão Federal de Sentenças recomendou que o Congresso revisse as disposições legais do *Anti-Drug Abuse Act* que penalizava os pequenos usuários de *crack* mais severamente do que os grandes traficantes. A mesma Comissão recomendava que, quem fosse flagrado com pequenas quantidades de *crack*, fosse submetido à liberdade vigiada, com tanto que não tivesse participado de atos violentos ou portasse armas. Mas tanto o Congresso, majoritariamente republicano, quanto o presidente Bill Clinton, preferiram ignorar as recomendações da Comissão e manter o estatuto legal vigente, fazendo vistas grossas para o efeito devastador que essa lei absurda provocava sobre as minorias étnicas nos Estados Unidos. O relatório da *American Civil Liberties Union* (ACLU), *Cracks in the System: Twenty Years of the Unjust Federal Crack Cocaine Law*, publicado em 2006, mostra que, em consequência dessa disparidade de tratamento penal, hoje os negros representam 80% dos condenados por crimes relacionado ao uso de *crack*, embora os brancos sejam responsáveis por 66% do consumo de cocaína no país.

De acordo com Tonry (1994, p. 482), o uso de drogas na década de 70 era caracterizado como um fenômeno social de brancos pertencentes à classe-média, atraindo punições relativamente brandas por parte das autoridades policiais. Entretanto, ao tornar-se um fenômeno de negros de baixa-renda, nos anos 80, a severidade das penas aumentou em intensidade e duração. A tal ponto que, em 1994, a proporção era de seis negros para um branco preso por crime relacionado ao uso ou tráfico de entorpecentes nos Estados Unidos.

Wacquant (2003) comenta que, embora a população de homens negros seja apenas 7% da população adulta do país, quase 55% de todos condenados por crimes relacionados às drogas são afro-descendentes:

A causa mestra do crescimento astronômico da população carcerária é a política de “guerra às drogas”, política que desmerece o próprio nome, pois designa na verdade uma guerrilha de perseguição penal aos vendedores de rua, dirigida contra a juventude dos guetos para quem o comércio a varejo é a fonte de emprego mais diretamente acessível. [...]

Nos bairros deserdados, a presença policial é particularmente densa, o tráfico ilícito é facilmente identificado e a impotência dos habitantes permite à ação repressiva toda a liberdade (WACQUANT, 2003, p. 29).

A razão de tal disparidade entre raças nos índices de encarceramento nos Estados Unidos encontra sua origem na opção política de tratar a questão das drogas com o rigor da lei e não com programas de prevenção e educação. Tal política, a que Mauer (1999, p. 62) denominou de *racial targeting policy*,⁴² se mostrou um fracasso retumbante não só para autores progressistas de esquerda, mas também para lídimos representantes da direita. Por exemplo, o então editor-chefe da revista conservadora *The National Review*,⁴³ William F. Buckley, juntamente com o prefeito de Baltimore, Kurt Schmoke, publicaram uma série de reportagens de 1992 a 1996 mostrando a impossibilidade dos conservadores vencerem a guerra contra as drogas e a necessidade de se encontrar uma maneira viável de torná-las legal.

Com relação à guerra às drogas, acho que não é factível a não ser em uma sociedade na qual renunciemos a viver. Legalizem-se as drogas para os maiores de 21 anos e execute-se qualquer um que as venda para menores. Isso poupará ao Estado 25 bilhões de dólares anuais gastos em repressão, os quais poderão ser redirecionados para educação e prevenção, além de reduzir, em um só golpe, 50% da criminalidade neste país (BUCKLEY, 1992, p. 55).

⁴² Política cujo alvo são raças específicas, no caso, negros e hispânicos.

⁴³ Disponível em < <http://www.nationalreview.com/>>.

Do mesmo modo, a imprensa *mainstream* juntou-se ao coro de filantropos milionários, como George Soros, na defesa do fim da guerra às drogas. Marx Frankel, em editorial do *New York Times Magazine*, de 18 de dezembro de 1994, escreveu:

Gradualmente, talvez, ouvindo os programas da rádio ultraconservadora C-Span, liderada por radicais do tipo George Shultz, ex-Secretário da Defesa, Kurt Schmoke, prefeito de Baltimore, e William F. Buckley, editor da revista *National Review*, a mídia comercial possa aprender que a guerra às drogas não só está sendo perdida, mas é invencível. [...] Só quando nós da mídia fizermos um trabalho decente em mostrar as horrendas conseqüências dessa guerra e seu custo exorbitante é que a opinião pública exigirá políticas alternativas (FRANKEL, 1994, p. 31).

O fracasso da política antidrogas do governo americano foi reconhecido até pelo Conselheiro para a Política Nacional Anti-Droga do Presidente Clinton, General Barry McCaffery, que em entrevista ao jornal *Houston Chronicle*, de 7 de março de 1997, usou a expressão *America's internal gulag* para se referir ao encarceramento em massa provado pela guerra à drogas: “temos hoje nos Estados Unidos uma política social fracassada que redundou no encarceramento em massa e no tratamento inadequado dos dependentes químicos. Precisamos repensar com urgência nossa abordagem do problema das drogas” (HOUSTON CHRONICLE, 07/03/ 1997, p. 12^A).

Esse fiasco é comprovado por pesquisas recentes na área. Jensen *et alia* (2004) mostram que, segundo dados do *Household Survey of Drug Abuse*, o consumo de drogas estava declinando substancialmente nos seis anos anteriores à declaração de guerra de Reagan e continuou em curva descendente por mais sete anos até o início dos anos 90. Sua conclusão é que, “dado esse declínio natural, verificado também no vizinho Canadá, pode-se afirmar que a guerra às drogas não teve nenhum impacto sobre o consumo de entorpecentes no país” (JENSEN *et alia*, 2004, p. 101).

Porém, o fracasso estratégico de *law and order* no combate às drogas é contrastado pela eficiência do sistema penal norte-americano em prender traficantes e usuários. Entre 1980 e 2004, o número de pessoas presas por ofensa às leis antidrogas cresceu em 1.110% (Gráfico 04). Tribunais antinarcótico de competência exclusiva foram criados para tratar dos milhões de processos acumulados nessa área. A edificação e manutenção de presídios se tornaram o segundo mais lucrativo setor da construção civil no país. Centenas de milhares de policiais

foram deslocados de áreas críticas do policiamento para se engajar na guerra às drogas. A “pandemia” atingiu em cheio as garantias individuais e os direitos civis dos acusados.⁴⁴

Tudo isso poderia ter sido evitado se a ênfase das políticas públicas fosse o tratamento médico e não a repressão penal. Segundo o relatório do *Rand's Drug Policy Research Center*, o tratamento adequado de um usuário de substância psicoativa (uso recreativo, abuso e dependência), ao custo de US\$ 1.800 mensais, reduziria em 100 quilos o consumo anual de cocaína no país, contra apenas 27 quilos por usuário preso nas ruas. Além disso, cada viciado tratado adequadamente diminuiria em até dez vezes a incidência de crimes violentos relacionados ao tráfico de drogas (CAULKINS, 1997, p. 97).

Embora o custo econômico da guerra às drogas ainda esteja sendo avaliado pelos especialistas, sabe-se que as cifras são astronômicas. O Plano Estratégico do Departamento de Justiça, relativo ao quinquênio 2003-2008, mostra um aumento de 244% nos gastos diretos com a polícia, 442% com o sistema prisional e 314% com a justiça (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2008, *FY 2003-2008 Strategic Plan*, Chapter I, 1.9). Só em 2002, 18,2 bilhões de dólares foram gastos pelo governo federal na contratação de agentes e na construção de novos cárceres. Entre 1990 e 1999, a população dos presídios federais cresceu em 127%, o que provocou uma média de três presídios de 500 celas construídos por semana nos Estados Unidos. No Texas, esse aumento foi de 173%, em Idaho 147% e a Califórnia, que teve sua população carcerária multiplicada por oito, construiu 21 penitenciárias em 20 anos! (JENSEN *et alii*, 2004, p. 103).

Assim como a indústria de papel necessita de celulose para seu funcionamento, observa Christie (1994, p. 70), assim também o sistema penal necessita da “matéria prima” composta de infratores de pequeno potencial ofensivo, como usuários de *cannabis*, para alimentar o *gulag* americano. Segundo Donzinger (1996), o sistema prisional americano segue uma “lógica interna” em tudo semelhante à lógica da indústria armamentista:

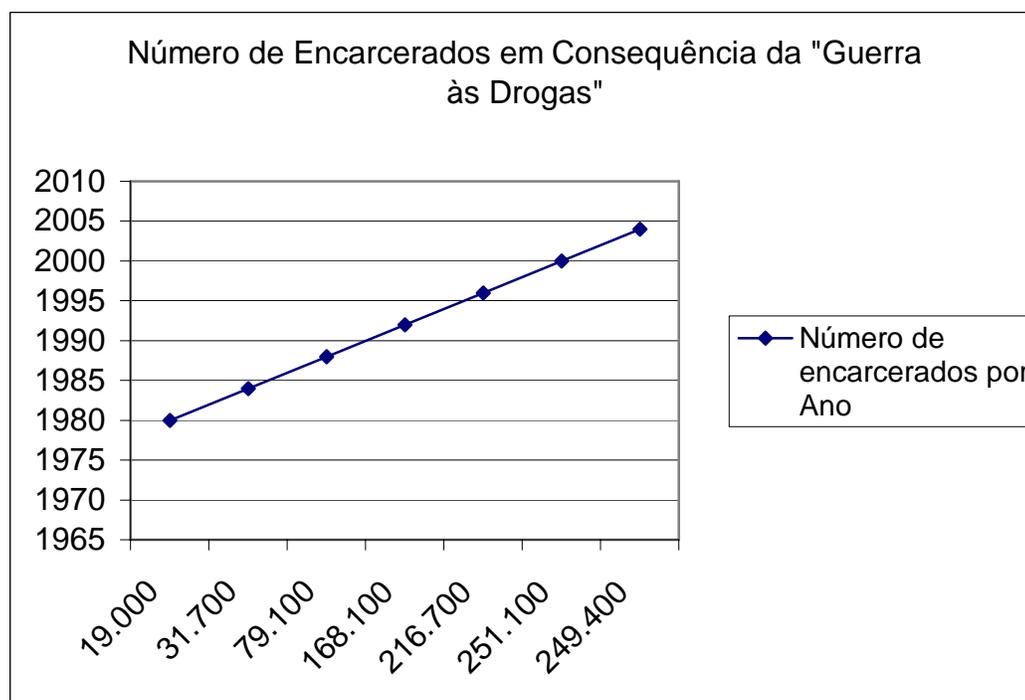
Se perdermos uma guerra, precisamos de mais armas para vencer a próxima; se a vencemos, necessitamos de armas para continuar vitoriosos. Se o crime está em alta, é necessário construir mais prisões para abaixá-lo; Caso decline, ainda assim

⁴⁴ As mais importantes decisões *garantistas* da Suprema Corte foram: *Gideons vs. Wainwright* assegurou a defensoria pública aos pobres; *Escobar vs. Illinois* garantiu a presença do advogado durante o inquérito policial; *Miranda vs. Arizona* tornou obrigatória a comunicação ao suspeito de todos seus direitos no momento da prisão.

necessitamos de mais cárceres para mantê-lo sob controle... (DONZINGER, 1996, p. 38).

Mesmo que a guerra às drogas terminasse hoje, assinalam Hagan e Coleman (2001), seus efeitos perversos continuariam a ser sentidos por muitos anos, já que os “vencidos” desse conflito (ex-detentos), ao retornarem às suas comunidades, encontram um clima de hostilidade que os impedem de conseguir emprego. Esse “capital social negativo”, verdadeiro estigma, vem acompanhado de um desinvestimento massivo em programas de reabilitação que poderiam auxiliar a reintegração social dos “cativos da guerra às drogas” (HAGAN e COLEMAN, 2001, p. 362).

Gráfico 04



Fonte: U.S.Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Drug and Crime Facts Chart, 1980-2004*.

Dede sua implementação nos Estados Unidos, a política *law and order* segue uma lógica de guerra que sempre exige a construção de novos presídios para encarcerar um número cada vez maior de pessoas por ofensas cada vez mais insignificantes. A tal ponto que, se por acaso a atual “matéria prima” vier a rarear, será talvez necessário criar no futuro novos “alvos” para alimentar a voracidade do sistema penal e impedir a quebra da

“indústria do crime” causada pela obsolescência de milhões de celas do *gulag* americano. Afinal, como reza o velho aforismo, *America's business is business!*⁴⁵

⁴⁵ Nos Estados Unidos, o que importa são os negócios.

3 DO WELFARE STATE AO WARFARE PENAL ⁴⁶

Este capítulo discute *law and order* no contexto dos anos de 1980, quando o Presidente Ronald Reagan inaugurou a política duplamente punitiva de cortar os impostos que subsidiavam os programas de assistência social e reabilitação penal e ao mesmo tempo denunciar o *welfare state* como incentivador da permissividade e degradação moral, especialmente entre as minorias étnicas. O “populismo” ⁴⁷ de Reagan, especialmente em sua versão “estatofóbica”, apelou à classe média branca do país para consolidar uma ordem social baseada na exclusão, na qual contingentes humanos inassimiláveis pelo mercado foram marginalizados ou criminalizados. O preço da liberdade econômica sem freios garantida por *law and order* foi o aumento vertiginoso do controle social sobre os “órfãos” do *welfare state*, principalmente os negros, desempregados, trabalhadores de baixa renda e imigrantes.

Ao desmantelamento sistemático do Estado de bem-estar social empreendido durante toda administração Reagan, seguiu-se o colapso do *welfare penal*, isto é, o conjunto de programas governamentais que visavam enfrentar o problema da criminalidade abordando os fatores estruturais da marginalização social. Tais programas se caracterizavam por políticas públicas de reabilitação social e desencarceramento.

⁴⁶ *Welfare*, bem-estar; *warfare*, conflito; engajamento em uma guerra.

⁴⁷ A expressão “populismo” é geralmente usada de modo impreciso para designar um tipo vago de discurso político, de forte apelo popular, que transcende as fronteiras partidárias e ideológicas. Dado o cunho demagógico da expressão, são raros os políticos que se autodefinem “populistas”. Nos Estados Unidos, entretanto, o termo “populismo” liga-se à tradição de *self-government* e *civic agency* ou empoderamento político do cidadão comum no sentido de arquitetar e decidir o destino de sua própria vida sem a interferência do Estado nem das elites. O “movimento populista”, portanto, envolve inúmeras instituições extrapartidárias, civis e religiosas, como as Igrejas, sindicatos, comunidades de base, escolas e universidades. Por exemplo, em 1912, o presidente Theodore Roosevelt, liderou o Partido Progressista que era considerado um “partido populista”; em 1968, George Wallace, deputado pelo estado do Alabama, chefiou um “movimento populista” contra intelectuais e liberais reformadores que defendiam os direitos civis dos negros, movimento esse que conseguiu eleger por duas vezes o republicano Richard Nixon (1968 e 1972). Ross Parot, Ralph Nader, Dennis Kucinich, Al Sharpton, Pat Buchanan, e mais recentemente John Edwards são políticos de várias procedências ideológicas que concorreram às eleições presidenciais com base em uma plataforma dita “populista”, cujo denominador comum era o discurso político “antielitista”. (BOYTE, 2004, p. 63).

3.1 - Realinhamento político

A coalizão política da classe média, conhecida como “movimento ao centro político” -- que sustentou o *New Deal* e dominou a política americana por mais de três décadas, desde a eleição de Franklin D. Roosevelt, em 1933, até o fim do mandato de Jimmy Carter, em 1981 – tinha como base o voto das populações dos sulistas, majoritariamente brancos e democratas. Essa coalizão começou a se desfazer no momento em que o peso do voto negro cresceu a ponto de obrigar o Partido Democrata a adotar a plataforma política em prol dos direitos civis e se distanciar de sua base tradicional: os brancos racistas do sul, conhecidos como *Dixiecrats*.⁴⁸

Quando, no início dos anos 60, o presidente John F. Kennedy, sob intensa pressão dos movimentos populares, resolveu finalmente empunhar a bandeira dos direitos civis, deu-se o maior realinhamento político da história dos Estados Unidos: o sul se tornou republicano e a maioria dos estados do norte virou democrata, devido à migração de negros sulistas. Essa mudança no quadro eleitoral estadunidense alienou milhões de eleitores, em sua maioria brancos sulistas, que ficaram conhecidos como *swing voters*,⁴⁹ os quais passaram a ser avidamente disputados pelos republicanos conservadores.

Hadjor (1966, p. 32) assinala que esse realinhamento transformou a questão racial no fator mais relevante da política americana, ultrapassando inclusive o *status* sócio-econômico dos eleitores. Essa “racialização” do sistema partidário trouxe não só mudanças no panorama político do país, mas provocou também a insurgência de considerável parcela dos eleitores democratas do sul contra os rumos que o partido tomava. Esse fenômeno viria a se cristalizar em um novo consenso político conhecido como *The New Right*.

A Nova Direita, assim chamada para se diferenciar da Velha Direita, tradicionalmente liderada pelos liberais republicanos da costa leste, mais conhecidos como *Rockefeller Republicans*, eclodiu no cenário político do país em 1968, quando o governador democrata do Alabama, George Wallace, capitaneou a fuga em massa dos eleitores brancos sulistas, descontentes com o alinhamento do partido com o Movimento pelos Direitos Civis, para as

⁴⁸ A expressão *dixiecrats* refere-se à música *I Wish I Was in Dixie*, um dos produtos musicais mais distintivamente americanos do século XIX. A música foi adotada como o hino nacional dos Estados Confederados durante a guerra civil. Porém, desde o advento do Movimento pelos Direitos Civis, muitos passaram a associá-la à iconografia e à ideologia escravocrata do antigo Sul americano.

⁴⁹ Fiel da balança.

bandas republicanas de Richard Nixon. Este soube tirar proveito do “movimento à direita” de setores descontentes do partido democrata em prol de sua campanha de 1968, transformando-o naquilo que seu assessor e principal arquiteto político, Kevin Phillip, denominou de a “grande estratégia do sul”, a qual acabou por elegê-lo presidente. Segundo Ehrlichmann (1970, p. 233), essa estratégia obteve sucesso, entre outras coisas, porque soube utilizar “uma semântica racista subliminar” que cativou os racistas brancos do sul.

Paul Weyrich, um dos colaboradores de Barry Goldwater, e Richard Viguerie, cognominado o “pai financiador de todos movimentos conservadores da América”, aproveitaram a *débâcle* republicana para recriar o *Grand Old Party* (GOP) desde os fundamentos. Com a ajuda de ricos empresários, eles passaram a adotar a tática da “mala-direta” (*mass mailing*) para alcançar as bases (*grass roots*) do público conservador. O modo inovador, personalizado e direto de se comunicar com milhões de eleitores alcançou sucesso imediato, angariando milhões de dólares para os cofres da Nova Direita.

O dinheiro arrecadado foi investido na fundação de *Think Tanks*⁵⁰ conservadores, como *The Heritage Foundation*⁵¹ e *The American Enterprise Institute*, peças chave para a eleição de Ronald Reagan em 1981, na criação de meios de comunicação próprios, como o *National Empowerment Television* (NET), e na coalizão dos movimentos religiosos fundamentalistas -- sempre tendentes à fragmentação -- agora reunidos sob a bandeira comum daquilo que Weyrich chamou de *Moral Majority*. (DAVIDSON e HARRIS, 2006, p. 54).

Em pontos importantes a Nova Direita se diferenciava da velha elite republicana. Em primeiro lugar, adotou um discurso populista e rejeitou a noção de que as massas representam uma ameaça à ordem constituída, como rezava a velha cartilha republicana. Em segundo lugar, a Nova Direita esposou um conservadorismo sócio-econômico de forte

⁵⁰ Organizações privadas sem cunho lucrativo, que se dedicam à pesquisa e ao debate público de temas nacionais. Por gozarem de isenção fiscal e de enorme prestígio intelectual, atraem a colaboração financeira de milhares de simpatizantes que podem deduzir as doações do imposto de renda.

⁵¹ Por ocasião do décimo aniversário da organização *The Heritage Foundation*, o próprio Reagan reconheceu a importância do *think tank* para o movimento conservador em geral. Dirigindo-se a seus fundadores, Reagan declarou: “Ed Feulner, Joe e Holly Coors, nem vou mencionar aqui minha dívida pessoal com vocês. Quero apenas dizer, como Presidente, em nome da geração atual de americanos e das gerações que ainda virão, que ninguém foi tão importante para o movimento conservador quanto vocês. Sua dedicação, generosidade e patriotismo nos deixaram em dívida profunda com todos vocês” (REAGAN, 1986, *Remarks at the Heritage Foundation Anniversary Dinner*).

conotação racista, mas cuja retórica era bastante articulada para evitar o confronto direto com os negros ou contradizer a tática populista adotada contra a elite do partido.

A “expressão-chave” escolhida pelos articuladores da Nova Direita para dá vazão ao “temor racial” dos ex-democratas foi *law and order*. Essa retórica permitiu igualmente repensar o papel do Estado na sociedade, ao desacreditar os programas do *welfare* destinados a diminuir as desigualdades sociais e as tensões raciais, e trabalhar o medo do crime no sentido de justificar a intervenção estatal na vida do cidadão e o incremento vertiginoso dos meios formais de controle social. Tal estratégia, mais conhecida como “populismo autoritário”, provocou também a substituição do velho dualismo *welfarista* entre “privilegiados e desprivilegiados”, por uma nova bipartição social entre “classe-média-branca-trabalhadora” e “elite-liberal-a-favor-dos-pobres-e-negros” do outro. Além disso, o apelo ao fundamentalismo evangélico e à crença de raízes puritanas de que o mercado é o instrumento da Providência para recompensar os justos, criou um solo fértil para a incriminação da pobreza, vista como “fruto do pecado e da degradação moral dos indivíduos” (HALL, 1979, p. 115).

A retórica *law and order* da Nova Direita utilizou também o tema das ações afirmativas e da imigração para acalantar o sentimento chauvinista e racista dos eleitores brancos. Em seu livro *The Death of the West*, Patrick J. Buchanan, um dos mentores intelectuais do movimento, assim comenta a “ameaça” dos imigrantes mexicanos:

Os mexicanos não só pertencem a uma outra cultura, mas também formam uma outra raça. Eles não têm vontade de aprender inglês e ao invés de assimilar nossa cultura e nossos costumes, simplesmente criam pequenas ‘Tijuanas’ nas cidades americanas. [...] Os imigrantes do Terceiro Mundo estão formando uma nação paralela à nossa nação (BUCHANAN, 2002, p. 126).

A mesma semântica provocou o sentimento machista dos homens brancos de classe média contra a independência da mulher e os movimentos feministas; fomentou o ódio de classes ao fabricar teorias conspiratórias sobre a “elite liberal e a mídia” como sendo os supostos responsáveis pelo desemprego e pela degradação moral do país.

Tanto Buchanan, na obra *A Republic, Not an Empire: Reclaiming America's Destiny* (2001), quanto o notório *talk show host*, Rush Limbaugh, em seu livro, *See, I Told You So* (1994), deixam claro que o plano da Nova Direita ia muito além de uma simples vitória

eleitoral. Os *neocons*⁵² incluíram em sua agenda política o controle sobre as artes, o cinema e o teatro, as escolas e universidades, os seminários, os jornais e revistas e até mesmo a Internet. E para que tudo isso? *It's the culture, stupid!*⁵³

3.2 Reaganomics

A política duplamente punitiva inaugurada por Reagan teve enorme sucesso junto à base eleitoral republicana: além de cortar os impostos que subsidiavam os programas de assistência social do governo, ele ainda conseguiu persuadir largos setores da opinião pública de que o *welfare* penal não só tinha fracassado como também havia contribuído para aumentar os índices de criminalidade ao incentivar a “permissividade e a degradação moral”, especialmente entre as minorias étnicas (HINDS, 2006, p. 209). Em seu discurso de 14 de outubro de 1982, Reagan procurou eximir o Estado e a sociedade de qualquer responsabilidade política pelo problema da criminalidade.

O povo americano rejeita por inteiro as teorias utópicas que consideram o homem produto do meio social. Tal filosofia defende a tese de que, mudanças nas condições macro-econômicas, através de vultosos programas sociais, significam alterar, de modo permanente, o ser humano e conduzi-lo a uma era de prosperidade e virtude. Seguindo a mesma lógica utópica, o comportamento desviante também seria resultado das condições de pobreza ou de carência educacional. Em uma palavra, tal abordagem sugere que o crime e o desvio existem, mas é a sociedade, não o indivíduo, a responsável por eles (REAGAN, 1982, p. 60).

Ainda quando era governador da Califórnia o ex-ator e locutor de rádio soube canalizar o descontentamento da classe média com os gastos públicos em programas sociais para promover aquilo que Parenti (2002, p. 38) chama de “a revolta dos ricos”: através do referendo popular *People's Initiative to Limit Property Taxation*, Reagan modificou a constituição da Califórnia, reduziu em 57% a receita tributária do estado, limitou a 1% o imposto sobre a propriedade imobiliária, e impôs o *quorum* privilegiado de 2/3 de votos parlamentares necessários para aprovação de qualquer projeto de lei propondo aumento de impostos.

⁵² Neoconservadores.

⁵³ É a cultura, estúpido.

De acordo com Simon (2007, p. 491), a “revolta dos contribuintes”, liderada por Reagan, não só pavimentou-lhe o caminho à Casa Branca, mas também contribuiu para a consolidação de uma nova mentalidade, que se nutria da desconfiança inata pela política enquanto arte de governar, pelo governo enquanto gestor da *res publica* e pelo próprio Estado como mediador dos conflitos sociais. Essa mentalidade libertária acalentava o sonho de que um dia a sociedade se organizaria de modo simplificado apenas fundada no modelo contratual-mercadológico do *pacta sunt servanda*, visto como única forma de mediação dos conflitos de interesse, para afinal chegar à abolição da política e à privatização completa da burocracia estatal.⁵⁴

Feeley (2003, 124) sustenta que o descontentamento da classe média americana com os programas assistenciais do governo está na raiz das mudanças sociais que possibilitaram a formação da “cultura do controle” estudada por David Garland (2001^a). Como evidência de tal interpretação, ele lembra o fato de que o crime emergiu como problema público relevante nos Estados Unidos *antes* que os índices de criminalidade aumentassem. Baker (2006, p. 17) nota, por sua vez, que o “populismo” de Reagan, especialmente em sua versão “estatofóbica”, foi indispensável à consolidação de uma ordem social baseada na exclusão. Embora reconheça que as instituições políticas e as práticas governamentais sejam componentes essenciais da gênese explicativa do encarceramento em massa, Baker sustenta, entretanto, que apenas a ação do Estado não seria “causa suficiente” para explicar mudança tão profunda. Para a autora, seria necessário entender a “dinâmica interativa” entre o Estado e a sociedade civil, sobretudo a intensidade do “engajamento popular” nas questões referentes ao controle da delinquência. Assim, os “processos democráticos de interação entre Estado e cidadãos e seu impacto sobre a elaboração das políticas criminais”, deveriam ser incluídas como partes integrantes da “cultura do controle”. Tais processos poderiam revelar em que medida “altos níveis de ativismo cívico”, como a participação em referendos, aumentariam ou diminuiriam a tendência do Estado penal de encarcerar seus próprios cidadãos (BAKER, 2006, pp. 24-25).

Por outro lado, Beckett e Western (2001, p. 44) notam que, à semelhança da política penal, a política assistencial americana também se tornou punitiva. A partir da edição do

⁵⁴ Sintomático dessa crença é a definição sarcástica de “política” utilizada pelos *libertarians*: em inglês o termo *politics* tem o som da palavra grega *polis* (multidão) e *ticks* (sangue-sugas).

Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA), em 1981, os investimentos em re-qualificação e em programas de assistência ao desempregados sofreram cortes substanciais por parte do Governo. Só entre 1981 e 1983, o governo Reagan excluiu mais de meio milhão de pessoas do programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC).

Todas essas medidas ocorreram no ocaso da “era de ouro” do capitalismo americano: o período do pós-guerra em que se verificou um consenso em torno de certos objetivos sócio-econômicos, como pleno emprego, desenvolvimento e equidade, consolidados pela solidariedade internacional nascida da guerra e da destruição. Com base nesse consenso, denominado *embedded liberalism*⁵⁵ pelo cientista político John G. Ruggie (1982), foram construídos os pilares ideológicos de sustentação do *welfare state* e da democracia de massa, ambos viabilizados, segundo Fiori (1998), por uma política monetária e comercial complacente e por um movimento sindical que se manteve fiel ao pacto social implícito de moderação nas relações entre capital e trabalho. Foi parte decisiva desse consenso a aceitação, por parte dos liberais, do novo papel do Estado como regulador, planejador, produtor e coordenador de investimentos-chave para o processo de acumulação (FIORI, 1998, 103).

De acordo com Parenti (2000, pp. 29-30), a “era de ouro” do capitalismo americano chegou ao fim quando a Europa, o Japão e os assim chamados “países recém industrializados” (Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan) passaram de importadores a exportadores. As empresas americanas, que até então ficavam com o *lion's share*⁵⁶ do mercado, começaram a amargar quedas constantes de faturamento em consequência dos altos impostos e salários, em média três vezes maiores do que os europeus e dez vezes os do Japão. Além disso, o excesso de produção, associado a uma demanda declinante, gerou a saturação dos mercados em escala global, uma típica crise de superprodução do capitalismo. Para agravar ainda mais a situação, preços, salários e desemprego continuaram subindo, enquanto os investimentos mudaram de sentido, passando a privilegiar a especulação imobiliária e a bolsa de valores. Esse quadro ficou conhecido como

⁵⁵ Liberalismo embutido.

⁵⁶ Porção privilegiada.

“estagflação”, um misto de inflação e recessão econômica, que se agravou no início dos anos de 1980.⁵⁷

Por outro lado, as idéias ultraliberais sementeadas na obra *The Road to Serfdom* (1944) ganharam enorme destaque internacional quando seu autor, Friederich Hayek, ganhou o prêmio Nobel de economia em 1974 e Milton Friedman, conhecido por seu monetarismo estrito, também foi laureado com o mesmo prêmio em 1976. Ambos economistas convergiam para um denominador comum: o ataque ao Estado regulador e a defesa do Estado liberal idealizado pelos clássicos. O Estado keynesiano e desenvolvimentista foi responsabilizado pelos desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público, em particular o gasto social.

Tratava-se, portanto, de quebrar a espinha dorsal do *welfare state* e criar um novo consenso econômico que jogaria a última pá de cal no que restava do *New Deal*. Essa nova agenda econômica previa a desmontagem sistemática dos programas assistenciais dos governos, a “flexibilização” dos direitos trabalhistas, a redução dos salários dos trabalhadores, o desprestígio dos sindicatos e a redução da carga tributária das empresas e das classes privilegiadas a fim de aumentar os lucros e a competitividade da indústria americana frente aos concorrentes europeus e asiáticos.

Essa “aliança memorável entre o poder do Estado e o capital” (FIORI, 1998, p. 115), começou a ser desenhada em setembro de 1979, quando o então diretor do *Federal Reserve*, Paul Volcker, bruscamente abandonou a reunião do Fundo Monetário Internacional (FMI) e declarou à comunidade financeira mundial de que pretendia estancar a qualquer custo a desvalorização do dólar. Para isso, Volcker subiu violentamente a taxa de juros interna de 7,9% para 16,4% ao ano, provocando o maior índice de desemprego da história americana, depois da Grande Depressão, e uma recessão brutal em todo mundo (TAVARES, 1998, p. 33). A arrogância e violência sem precedentes daquilo que ficou conhecido como a “diplomacia do dólar forte”, inaugurada por Volcker, forçou desvalorizações sucessivas de todas as moedas internacionais frente à moeda americana, obrigou os países a adotarem políticas de ajuste macroeconômico de corte deflacionista que causou forte recessão

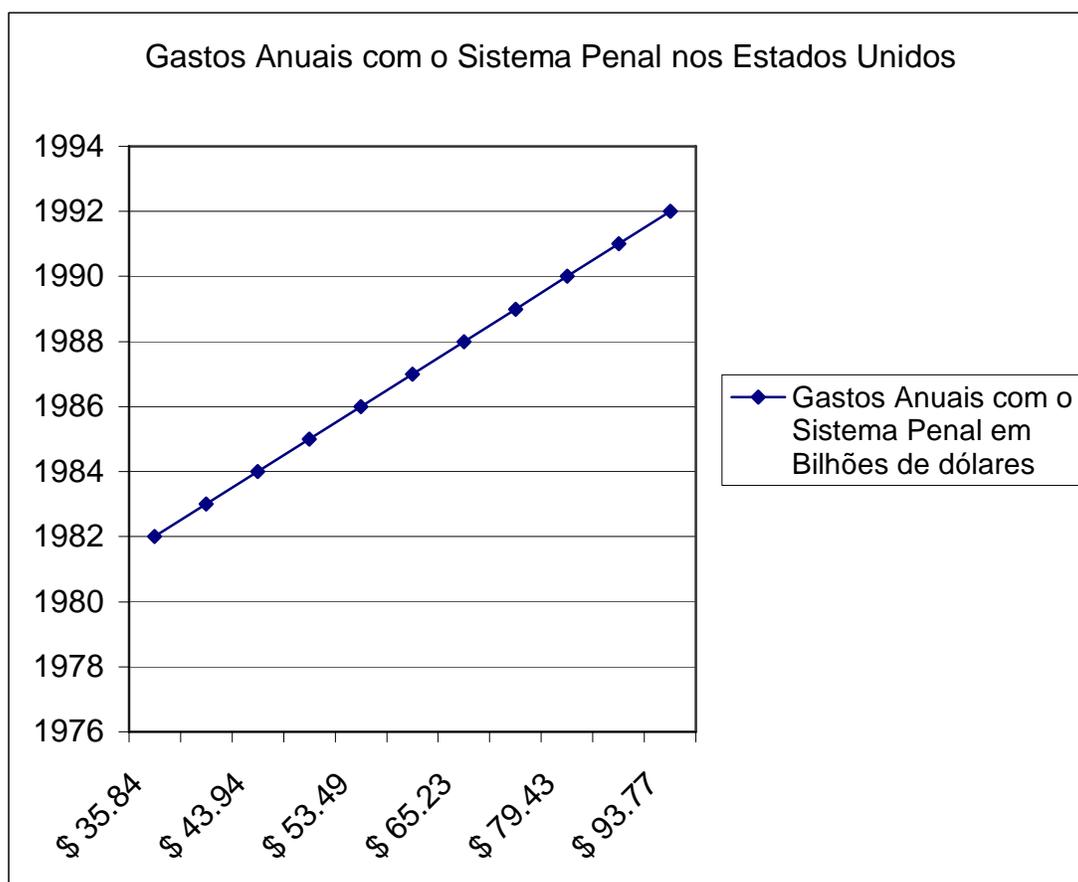
⁵⁷ A expressão *stagflation* foi utilizada por Mancur Olson, na obra *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, CT: Yale University Press, 1983).

mundial e queda brusca no preço das *commodities*, o que levou muitas nações em desenvolvimento à beira do colapso financeiro.

Do outro lado do Atlântico, política semelhante era adotada por Margaret Thatcher, eleita em 1979 para chefiar o gabinete britânico, e pelo Chanceler alemão Helmut Kohl. Ambos respaldaram a “restauração conservadora” norte-americana ao promover, em seus países, a deflação e a desregulamentação financeira, fomentando assim a “indisciplina do capital”. Na Grã-Bretanha, a “dama de ferro” adotou uma política econômica de monetarismo estrito, em consequência da qual o desemprego triplicou nos dez anos em que esteve no poder. Thatcher também eliminou o salário mínimo, a que considerava “um entrave para o desenvolvimento econômico do país”. Chegou a ponto de revogar a normativa que ordenava a distribuição gratuita de leite nas escolas, o que provocou uma onda generalizada de protestos em todo Reino Unido. Alan Budd, um de seus gurus econômicos, justificou as metas econômicas do *Thatcherism* ao afirmar que “o desemprego em massa foi uma medida adequada para reduzir o poder da classe operária. Essa crise do capitalismo gerou um exército de desempregados que possibilitou a volta dos altos lucros das empresas” (apud PARENTI, p. 29).

Nos Estados Unidos, o impacto da política econômica neoliberal sobre a política criminal foi dramático: enquanto os recursos nacionais destinados à assistência social diminuíram drasticamente, o orçamento da administração penal (União e Estados) aumentou em 191% entre 1982 e 1993 (Gráfico 05). Entre 1977 e 1999, os gastos totais da administração federal aumentaram em 400%; o orçamento da educação cresceu em 370%, enquanto que as verbas destinadas ao sistema prisional aumentaram em 946%. Em 1995, quando o antigo *welfare system* foi declarado “oficialmente extinto” pelo administração Clinton, os programas de encarceramento superaram em 130% o programa *Aid to Families with Dependent Children*. A mesma desproporção gritante se verificou entre o funcionalismo público: enquanto a política do “Estado mínimo” era aplicada para todos os setores da administração federal, o número de agentes trabalhando no sistema penal estadunidense mais que duplicou nas últimas décadas, atingindo em 1999 a impressionante cifra de 2,2 milhões de funcionários e 8 bilhões de dólares em salários gastos pelo Estado com a “máquina de combate ao crime” (WACQUANT, 2005, p. 8).

Gráfico 05



Fonte: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Justice Expenditure and Employment Extracts: 1992*, Table E.

O desvio escandaloso de recursos públicos foi a solução encontrada pelos neoliberais para enclausurar a miséria e financiar a expansão vertiginosa do cárcere na América. Além disso, na mesma proporção em que as verbas sociais eram drenadas para o sistema penitenciário, os impostos foram reduzidos para as classes mais abastadas. Essa nova política econômica -- cujo objetivo principal foi desmontar o *welfare state*, “domesticar” o sindicalismo, abater o salário dos trabalhadores e aumentar a lucratividade das grandes empresas -- inspirou uma nova maneira de gerir a miséria, onde a “mão invisível do mercado” se uniu ao “punho de ferro do Estado” para disciplinar a “mão de obra barata e farta das massas operárias desqualificadas” (WACQUANT, 2003, p. 56).

3.3 – Ocaso da reabilitação welfarista

O desmantelamento sistemático do *welfare state* nos Estados Unidos foi seguido pelo colapso do *welfare* penal (Garland, 2001a), isto é, o conjunto de programas governamentais destinados a enfrentar o problema da criminalidade abordando os fatores estruturais da marginalização social, cujo denominador comum eram as políticas públicas de reabilitação social e desencarceramento (Cullen e Gilbert, 1982). Em seu lugar, foram adotadas políticas criminais que apostam na “incapacitação” dos apenados (Zimring e Hawkins, 1995b). A implementação gradual dessas políticas foi precedida e influenciada pelo debate acadêmico entre defensores da punição pura e simples e aqueles que viam na reabilitação a *aile marchant* do sistema penal. De acordo com a perspectiva reabilitadora, pelo menos parte do comportamento desviante seria causada por fatores que ultrapassariam o controle individual das próprias ações, sendo que a natureza de tais fatores variaria caso a caso. Daí a noção ampla de reabilitação como “medidas corretivas individualizadas e adaptadas a casos e problemas específicos” (GARLAND, 1995, p. 187). As penas eram individualizadas e os magistrados contavam com poder discricionário suficiente para adaptá-las o mais possível às condições psico-sociais de cada sentenciado. O modelo reabilitador certamente não excluía a privação da liberdade de infratores, mas a justiça para jovens (*juvenile justice*), o livramento condicional (*parole*) e a suspensão da pena (*probation*) eram adotados justamente para manter aqueles considerados “reformáveis” fora das prisões. Sobretudo, a reabilitação era vista como “direito do detento e obrigação do Estado”, pois o interesse social pela ressocialização de infratores era mais importante do que seu bem estar individual. Por isso, os gastos públicos com programas de reabilitação eram legitimados como “investimento social” (ALLEN, 1959, p. 226).

No início dos anos de 1970, entretanto, os programas de reabilitação welfarista sofreram uma “crise de legitimidade” (GWEN, 2008, p. 430) e uma “brusca falta de sorte” (CULLEN e GENDREAU, 2000, p. 109) causadas, em parte, pela onda de críticas procedentes de setores ideológicos díspares. David Garland notou que, um dos primeiros ataques teóricos contra o modelo reabilitador do *welfare* penal, partiu de intelectuais de esquerda comprometidos com a luta contra o caráter discriminatório do sistema penal americano, fato que teria sinalizado o “assalto geral” aos fundamentos teóricos dos

programas de ressocialização de presos. Por exemplo, o relatório intitulado *Struggle for Justice*, publicado em 1971, pelo *Working Party of the American Friends Service Committee*, dizia que “o modelo de tratamento individualizado, isto é, o modelo adotado por quase um século no tratamento penal, é falho do ponto de vista teórico, sistematicamente discriminatório em sua administração e inconsistente com os conceitos mais elementares de justiça” (GARLAND, 2001a, p. 55).

O documento centrou fogo nas teorias deterministas e positivistas que davam lastro à criminologia progressiva, denunciando ainda o “caráter hipócrita e paternalista” da reabilitação através de “tratamentos impostos pelo poder estatal sem o consentimento dos pacientes” e a fé ingênua na possibilidade de reabilitação de marginais. Sobretudo o relatório criticava o sistema de “sentenças abertas”, onde o magistrado tinha à disposição um leque de escolhas entre punições e tratamentos, considerado pelo documento como um dos mecanismos mais eficazes de discriminação racial. De acordo com o relatório, “esse poder judicial discriminatório e ilimitado é invariavelmente usado segundo as necessidades de controle social e dos interesses da classe dominante” (GARLAND, 2001a, p. 56).

O documento teve enorme repercussão nacional e internacional no sentido de incendiar o debate sobre as mazelas da reabilitação welfarista. Embora bem intencionado em seu propósito de apontar as injustiças do sistema prisional vigente, seus autores não puderam imaginar que, a partir desse relatório, a ortodoxia prevalente por mais de um século em matéria de reabilitação sofreria um giro abrupto e imprevisível. À semelhança do que ocorrera no início dos anos 60, quando intelectuais de esquerda insistiram na abordagem “culturalista” da pobreza, a crítica à reabilitação welfarista partiu de suas próprias fileiras para logo ser apropriada pelos “vigilantes” de *law and order*. Estes não hesitaram em jogar a última pá de cal sobre a legitimidade e eficiência dos programas de reabilitação do governo (FEELEY, 2003, p. 118).

No lado oposto da barricada, o ataque da direita partiu de Robert Martinson, através do artigo *What Works? – Questions and Answers about Prison Reform*, publicado na revista *Public Interest*, em 1974. Martinson fizera parte de um grupo de pesquisadores, liderado por Dr Doug Lipton e Dra. Judith Wilks, que examinou 231 programas de reabilitação aplicados a detentos em prisões dos Estados Unidos, entre 1945 e 1967. Embora a pesquisa tenha sido concluída em 1970, seu resultado só foi divulgado em 1975 através do relatório

The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Valuation Studies (LIPTON *et alii*, 1975).⁵⁸ Um ano antes de sua publicação, Martinson -- que se juntara à equipe de Dr Lipton quando o *survey* já estava em fase conclusiva -- resolveu, precipitadamente e sem o consentimento do resto da equipe, tirar suas próprias conclusões. Criou, para isso, o bordão *nothing works*⁵⁹ (SARRE, 1999, p. 3). “Com algumas e isoladas exceções, sustentava Martinson, os programas de reabilitação até hoje implementados tiveram pouco ou nenhum efeito sobre os índices de reincidência criminal. [...] As estratégias atuais não conseguem superar, nem mesmo reduzir, as poderosas tendências psicológicas que levam ofensores a continuar seu comportamento criminoso” (MARTINSON, 1974, p. 25 e p. 49).⁶⁰ As conclusões de Martinson logo foram tratadas como “fatos científicos” pela mídia que passou a repetir *nothing works* como *sound-bite*⁶¹ na tentativa de capturar a frustração de alguns setores da classe-média com um sistema penal voltado à reabilitação, mas que parecia incapaz de efetivamente controlar a criminalidade. Tal frustração se alimentava da percepção de que muitos condenados eram postos em liberdade (*parole*) antes de cumprir integralmente a pena. O bordão fabricado por Martinson provocou tamanha celeuma que, apara alguns autores, granjeou-lhe o *status*

⁵⁸ A conclusão do relatório de Dr Lipton dizia que “o campo da reabilitação penal *ainda* não encontrou uma forma de tratamento satisfatória para reduzir os níveis de reincidência de modo *significativo*” (LIPTON *et alii*, 1975, p. 627).

⁵⁹ Nada funciona.

⁶⁰ A avaliação de Martinson padecia de falhas metodológicas graves. Em primeiro lugar, Martinson forneceu “qualificação insuficiente para a conclusão”, isto é, o autor selecionou “programas de reabilitação” que na realidade nunca poderiam ser qualificados como tais, seja por carência total de financiamento, seja por não seguirem critérios científicos válidos. Segundo Dr Lipton (1988, p. 3), “Martinson tirou suas conclusões de amostragens seletivas, utilizando para isso somente o critério do pessimismo”. Em segundo lugar, o “critério de sucesso” utilizado por Martinson levava em consideração apenas o índice de reincidência, desconsiderando a diminuição da atividade criminosa. Em resumo, Martinson não “testou os programas em sua integridade”, mas apenas os aspectos negativos de alguns programas (CULLEN e GENDREAU, 2000, p. 126-127). Essas falhas metodológicas foram reconhecidas pelo próprio Martinson que, um ano antes de seu suicídio na cidade de Nova York, em 1980, publicou um outro artigo na revista *Hofstra Law Review*, no qual afirmava: “alguns programas de reabilitação de fato apresentam efeitos consideráveis em reduzir a reincidência criminal. [...] Esses resultados espantosos foram encontrados reiteradas vezes nos mais variados tipos de programas como a psicoterapia individual, aconselhamento grupal, supervisão intensiva e aquilo que chamamos de auto-ajuda” (MARTINSON, 1979, p. 255). Pena é que, desta vez, a conclusão de Martinson já não interessava nem à mídia nem aos arautos de *law and order*.

⁶¹ Pesquisas anteriores à conduzida por Dr Lipton já haviam chegado a conclusões semelhantes (BAILEY, 1966; MICHAEL e ADLER, 1971; ROBINSON e SMITH, 1971). Por que não alcançaram a repercussão política do slogan *nothing works* de Martinson? Para Garland (2001a), a explicação se encontra nas mudanças de mentalidade e sensibilidade da classe-média em relação ao crime, causadas por sua vez pelas condições sociais em mutação. Cavender (2004, p. 341), entretanto, mostra que, sem o fator mídia, jamais o artigo de Martinson teria alcançado as proporções de “ondas de choque” (*shoking waves*) que abalaram as políticas penais então vigentes (vide Capítulo 5, n° 5.5).

de “teoria criminológica de maior repercussão política da segunda metade do século XX” (LAB, 1997, p. 43).⁶²

O impacto causado pelo *nothing works* de Martinson repercutiu ainda mais com a entrada em cena de outro protagonista, James Q. Wilson, cientista político da Universidade de Harvard, que em 1975 escreveu o livro *Thinking about Crime*. Em sua versão original, a obra de Wilson consistia de uma coletânea de artigos publicados na imprensa sensacionalista do país. Best-seller instantâneo nas livrarias, *Thinking about Crime* tornou-se a “bíblia da nova criminologia” e Wilson seu sumo pontífice. Em larga medida esse sucesso deveu-se a sua abordagem teórica “moderada”, uma espécie de *midway* entre liberais reformistas e conservadores *hard liners*:⁶³ enquanto os primeiros enfatizavam os componentes sociais do comportamento criminoso, os últimos insistiam na necessidade da demarcação de uma clara linha divisória fundada na falha de caráter pessoal que separaria ontologicamente infratores de conformistas. Wilson soube apelar ao “senso comum” da classe média americana ao oferecer uma *mélange* de posições como resposta mais “sensata” a um problema “aparentemente sem solução”.

A posição de “equilíbrio” proposta por Wilson não vacilava em responsabilizar os criminosos pelas infrações penais, uma vez que a maioria deles agiria de modo racional ao fazer cálculos de vantagem e desvantagem com respeito ao resultado de sua ação. Infratores seriam insensíveis à dissuasão moral, porém responderiam bem ao prazer e à dor. Wilson subscrevia, assim, a Teoria da Escolha Racional segundo a qual um indivíduo só cometeria um crime depois de pesar os prós e os contras.⁶⁴ Mas discordava que a escolha racional das pessoas fosse o único fator determinante para o ato delituoso. Em contraste com os radicais conservadores, ele se mostrava “sensível” aos apelos por reforma social e por

⁶² Em 18 de janeiro de 1989, A Suprema Corte dos Estados Unidos confirmou a remoção da reabilitação das “Diretrizes de Sentenças” (*Sentencing Guidelines*) válidas para a jurisdição federal. Ao resumir o histórico do debate em torno da questão, a Corte parece ter adotado o mesmo argumento de Martinson: “a reabilitação, enquanto teoria penológica científica, veio a ser questionada e vista por muitos como objetivo impossível de ser alcançado na maioria dos casos” (U.S. Supreme Court, *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 1989).

⁶³ Radicais.

⁶⁴ A Teoria da Escolha Racional (*Rational Choice Theory*) é um enquadramento teórico que tenta explicar a ação humana com base no pressuposto de que os indivíduos sempre agem segundo um cálculo racional dos custos e benefícios de seu comportamento. Tal abordagem encontra base teórica na sociologia de Max Weber, utilizada por George C. Homans em seu livro, *Social Behavior: Its Elementary Forms* (1961), no qual o autor aplica a psicologia comportamental para traçar um paradigma de cálculo racional de escolhas baseado em recompensas e punições. Esta teoria também exhibe ramificações com modelos matemáticos (*game theory*) aplicados à resolução de conflitos de interesse que foram desenvolvidos por Luce e Raiffa na obra *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey* (New York: Wiley & Sons, 1957).

oportunidades de emprego para todos. Sobretudo, discordava da crença de que a prevenção do crime passaria necessariamente pelo aumento das penas e pela redução dos direitos dos acusados. Dos três pilares da Teoria da Dissuasão ⁶⁵ -- certeza, severidade e presteza da punição --, Wilson achava que o incremento puro e simples das penas poderia até provocar um efeito contrário ao esperado. Mais importante do que a severidade das penas, a “probabilidade do infrator experimentar a punição” é que faria a diferença.

Quanto mais severa for a pena, tanto maior será o poder de barganha do acusado e mais chances ele terá de ser condenado à punição mais branda. Sentenças extremamente longas nem sempre fortalecem a sociedade. Pelo contrário, quase sempre favorecem os criminosos (WILSON, 1975, p. 201).

Graças ao “bom senso” da proposta wilsoniana e à popularização de suas idéias sobre “planejamento específico”, “prevenção situacional” e o uso da “análise de custo-benefício”, não só o debate acadêmico, mas principalmente os programas governamentais voltados ao combate à criminalidade sofreram um impacto considerável. Wilson soube também conquistar o coração dos contribuintes -- cansados de pagar impostos para um Estado que lhes parecia corrupto e ineficiente -- com um apelo simples, *go back to basics*. ⁶⁶ Seu raciocínio soava apodítico: “os criminosos são os únicos responsáveis por seus atos. Eles não podem cometer crimes se estiverem presos. Portanto, é preciso incapacitá-los para proteger a sociedade de seu comportamento desviante” (WILSON, 1975, p. 205).

Wilson insistiu na tese de que a política criminal americana estava sem rumo e sem metas por privilegiar “teorias causais da criminalidade”, as quais ora se debruçavam sobre as “condições macro-sociais do crime” ora sobre os “estados subjetivos do criminoso”. Em ambos os casos, o Estado assumia a ingrata missão de modificar o “imodificável”:

As ‘causas’ últimas da criminalidade não podem ser objeto dos esforços públicos precisamente porque, sendo ‘últimas’, são também imodificáveis. Por exemplo, os criminologistas têm demonstrado, sem nenhuma sombra de dúvida, que homens tendem a cometer mais crimes do que mulheres e que os jovens incidem mais na delinqüência do que os idosos. Trata-se de uma observação científica importante e teoricamente correta. Mas pouco significa, na prática, para os responsáveis pelas políticas públicas de combate ao crime, já que homens não podem ser transformados em mulheres e ninguém pode escapar à adolescência (WILSON, 1975, p. 55).

⁶⁵ Deterrence Theory.

⁶⁶ De volta à simplicidade.

Para Wilson, o crime era um “evento traumático” no qual “estranhos predadores” faziam de cidadãos decentes suas vítimas. Segundo ele, o que realmente deveria importar ao Estado era o controle dos crimes violentos de rua, como assalto à mão armada, roubo e homicídio, uma vez que poderiam “romper os delicados vínculos, formais e informais, que nos mantém unidos aos nossos vizinhos e ao atomizar a sociedade e fazer de seus membros indivíduos meramente calculistas de suas próprias vantagens”. Por isso, os assim chamados “crimes sem vítimas”, como a corrupção política ou mesmo a prostituição, não entravam na análise de Wilson: “considero-me tolerante com algumas formas de corrupção cívica. Por exemplo, se a condição para algum prefeito trabalhar com diligência e eficiência for a participação em algumas empreiteiras e seguradoras, sinceramente isso não me alarma muito” (WILSON, 1975, p. 23).

Depois do trabalho de Wilson -- cuja conclusão representava um *j'accuse* endereçado ao modelo reabilitador *welfarista* por “criar situações nas quais é mais vantajoso para um jovem roubar um carro do que lavá-lo” -- aquilo que não passava de um descontentamento difuso na classe média, virou um *indictment*⁶⁷ de cumplicidade com a delinqüência. Sobretudo os sociólogos foram acusados de tentar corromper o governo e a sociedade por salientarem em suas pesquisas apenas os aspectos estruturais do crime e por prescreverem um tratamento demasiado humanitário ao criminoso, a reabilitação, a qual poria em risco a finalidade “terapêutica” da punição.

Em termos de gestão penal, a convocação de Martinson e Wilson se traduziu em políticas “realistas”, que fixaram metas pragmáticas de “fácil implementação e alta performance”. Não demorou muito e as agências governamentais, como a LEAA (*Law Enforcement Assistance Administration*) e o *Institute of Defense Analysis*, enfeitiçadas pela volta à simplicidade, começaram a redirecionar o financiamento federal para aqueles programas afinados com o modismo recém lançado. Segundo Jerome Miller, “*Thinking about Crime* empurrou os parâmetros do debate para direita e reformatou a política nacional sobre crime nos anos de 1980, o que por sua vez culminou na legislação enviesada e destrutiva dos anos 90” (MILLER, 1996, p. 138). Com Wilson, o *nothing works* de Martinson se transformou em *prison works*!

⁶⁷ Acusação formal do promotor criminal perante o tribunal do júri.

A substituição da reabilitação pela incapacitação na esfera das políticas criminais foi consequência direta da substituição do *welfare state* pelo *warfare state* (Simon, 2007). Ela marca uma dramática descontinuidade com as políticas penais clássicas e revela o quanto o discurso *law and order* se tornou hegemônico nos Estados Unidos. Tal hegemonia emerge não apenas de sua predominância político-ideológica, mas também do fato de que não se concebe qualquer outra alternativa fora do projeto hegemônico. O Estado carcerário surgiu das ruínas do Estado de bem-estar social paradoxalmente como uma proposta de *self-government*.⁶⁸ Hoje, ele se tornou a antítese do *American dream*.⁶⁹ O assim chamado Estado mínimo pariu o Leviatã *high-tech*, essa imensa e milionária máquina de vigilância que hoje controla os aspectos mais íntimos da vida cotidiana das pessoas.

⁶⁸ Autogoverno.

⁶⁹ Sonho americano.

4 ESTRATÉGIAS PUNITIVAS

A guerra às drogas foi o “Cavalo-de-Tróia” utilizado pelos presidentes Richard Nixon, Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill J. Clinton com o intuito de fazer avançar a agenda *law and order*. O uso de drogas na década de 70 era caracterizado como fenômeno branco da classe-média que sofria repressão branda das autoridades policiais. Ao se tornar um fenômeno negro de baixa-renda, com o advento do *crack* nos anos 80, a intensidade da repressão policial e a severidade das penas aumentaram de modo absolutamente desproporcional: hoje os negros representam 80% dos condenados por uso de drogas nos Estados Unidos, embora os brancos sejam responsáveis por 66% do consumo de cocaína no país (TONRY, 1994, p. 482; BECKETT, 2000, p. 172). Tal seltividade racial e econômica da punição só foi possível graças às medidas legais e estratégias de política criminal articuladas por certos *policy makers* que incrementaram de modo surpreendente o rigor das penas para esse tipo de crime. Este capítulo trata de algumas dessas “estratégias punitivas”, com destaque para as sentenças mínimas obrigatórias, *three strikes and you’re out* e tolerância zero, consideradas as mais perversas “engrenagens político-jurídicas” que até hoje mantém populações inteiras atrás das grades naquele país.

4.1. Medidas legais e jurídicas

O suporte judicial da guerra às drogas foi obtido graças à substituição maciça de juízes federais, promotores e autoridades policiais por “zelotes antidrogas” realizada por Reagan nos primeiros anos de seu mandato. A nomeação de juízes conservadores, como Antonio Scalia e William Rehnquist, este para presidir a Suprema Corte, teve um peso decisivo na formação de uma jurisprudência que expandiu o poder discricionário da polícia e reduziu a defesa dos suspeitos. Em *Gates vs. Illinois* (462 U.S. 213 -1983), a expedição de mandado judicial de busca e apreensão passou a ser possível com base em denúncia anônima, sem necessidade de maiores investigações. A partir de então, nada podia deter as *raids* policiais, tão eficazes quanto letais, cujo embasamento legal era uma ordem judicial motivada por denúncia da própria polícia. Já a decisão *United States v. Leon* (468 U.S. 897-1984) colidiu ainda mais profundamente com um princípio clássico do processo penal, ao possibilitar a

admissão em Corte de provas ilegais contra os réus. Ao estabelecer a “exceção de boa-fé” para autoridades policiais, a Suprema Corte conferiu legalidade a mandados de prisão viciados por “erro de fato” ou com indícios insuficientes para justificar a ação policial (PARENTI, 2002, p. 48).

O mais efetivo instrumento que Reagan mobilizou em sua cruzada contra as drogas foi o pacote de medidas legais conhecido por *Comprehensive Crime Control Act* (CCCA), considerado pelo Senador Ted Kennedy a “mais abrangente reforma penal da história dos Estados Unidos” (U.S. NEWS AND WORLD REPORT, 10/10/1984). A nova lei, aprovada no congresso graças aos esforços do Senador segregacionista da Carolina do Sul, Strom Thurmond, previa o confisco por autoridades federais de qualquer bem que tivesse sido de alguma forma utilizado para facilitar direta ou indiretamente o consumo ou tráfico de narcóticos (COMPREHENSIVE CRIME CONTROL ACT OF 1984). Para bens no valor de até cem mil dólares, o confisco era considerado “medida administrativa” que dispensava qualquer autorização judicial, já que o objeto do litígio era a propriedade (*in rem procedure*) e não a pessoa do proprietário. Além disso, o ônus da prova foi invertido, ou seja, cabia ao réu provar a sua inocência. Caso conseguisse, não receberia nenhuma indenização do Estado pelas despesas judiciais, pelos salários congelados ou por qualquer dano material causado ao bem confiscado. Já a polícia poderia se valer de meras “suspeitas”⁷⁰ e não de “provas materiais concretas”⁷¹ para proceder ao confisco. Por exemplo, se alguém fosse pego fumando maconha dentro de um carro, este poderia ser imediatamente seqüestrado pelos policiais. O mesmo ocorria com qualquer bem imóvel. A lei também criou o *Asset Forfeiture Funds*, subordinado ao Departamento de Justiça, o qual ficou encarregado de coletar, leiloar e distribuir todos os recursos provenientes das operações de confisco das agências federais. Estima-se que o valor total de bens confiscados pela polícia passou de 27 milhões em 1985 para mais de 5 bilhões em 1990 (PARENTI, 2002, p. 51).

O economista Paul Craig Roberts, Subsecretário do Tesouro de Reagan, considerado “o pai do *Reganomics*”, apontou a “vantagem fiscal” que as novas medidas trariam para o avanço da agenda neoconservadora: “O aumento de impostos é sempre execrado pelo público, mas, através dos confiscos, o governo pode aumentar a receita e ainda parecer cruzados morais”

⁷⁰ *Preponderance of the evidence.*

⁷¹ *Beyond a reasonable doubt*

(SCHNEPPER, 1994, p. 23). De fato, o incentivo monetário concedido pelo novo diploma legal às polícias estaduais previa que até 95% do valor dos bens apreendidos poderia ser depositado em contas locais. Tal medida teve um enorme peso na motivação dos policiais e na escalada sem precedentes das operações de busca e apreensão (JESSEN e GERBER, 1996, p. 426).

4.2. Sentenças mínimas obrigatórias

Uma das mais perversas engrenagens que hoje mantém cativas gerações inteiras de negros e hispânicos atrás das grades nos Estados Unidos, *the mandatory sentencing*, começou a ser articulada em 1984, quando o Congresso aprovou uma abrangente reforma no processo penal, *The Sentencing Reform Act*, qual, entre outras medidas, aboliu o livramento condicional (*parole*) para crimes federais, substituindo-a pelas “prisões-de-tempo-real” (*thuth-in-sentences*), concedeu poderes judiciais aos procuradores e obrigou os magistrados a aplicarem sentenças mínimas para certos tipos penais. Isso anulou as possibilidades do juiz levar em consideração a gravidade do delito e seus efeitos sobre a vítima, bem como ponderar as circunstâncias agravantes e atenuantes que tornam o réu mais ou menos culpado, merecedor de uma sanção adequada a um tipo penal específico (THE SENTENCING REFORM ACT OF 1984, P.L. No. 98-473, 98 Stat. 1987).

Tonry (1996) assim resume a novidade processual:

Até bem há pouco, a palavra ‘sentença’ significava um processo levemente misterioso, mas universalmente aceito, através do qual um juiz proferia decisões individualizadas de sua exclusiva competência. O direito processual penal concedia ao magistrado certa margem legal dentro da qual as penas impostas podiam ser talhadas conforme as circunstâncias dos casos individuais. Em nossa época, tanto a ponderação individualizada quanto a competência especial dos juízes são contestadas (TONRY, 1996, p. 3).

Por incrível que pareça, esse novo instituto jurídico só conseguiu vingar graças, em primeiro lugar, à crítica contundente dos assim chamados “reformadores progressistas” contra as “sentenças indeterminadas”, aquelas que estabeleciam amplos parâmetros legais em que o magistrado podia adequar o tipo de punição e a duração das penas à gravidade do delito e ao caráter individual de cada sentenciado. Assim, o *offender-centered, correctional*

*paradigm*⁷² veio a ser objeto de pesado ataque da esquerda com base no argumento de que servia de instrumento legal para “discriminação racial e social” ao deixar tamanha discricionariedade nas mãos do juiz. Os “progressistas” propunham sentenças baseadas exclusivamente na natureza da ofensa, estabelecidas *a priori* dentro de parâmetros legais estritos, nos quais já não haveria espaço para a discricionariedade do magistrado (WACQUANT, 2005, p. 16). Em segundo lugar, o apoio do Partido Democrata que, através do senador Edward Kennedy, apresentou ao Congresso, em 1975, um projeto reformando o processo penal que previa a criação de “diretrizes” as quais vinculariam os juízes quando da imposição de penas nos tribunais federais. O senador de Massachusetts almejava com isso “minorar as influências que fatores como raça, classe social e gênero” exerciam sobre o veredicto do magistrado. O projeto de Kennedy não vingou, mas o ímpeto de mudança contava com uma base de apoio que não era só política. A reforma das sentenças era a bandeira dos abolicionistas, humanitários e liberais que pregavam o fim das prisões e o abrandamento das penas. Era igualmente defendida pelos arautos de *law and order*, associações de vítimas e policiais, que, escandalizados com a “brandura dos juízes” na hora de punir, trombeteavam a reforma como meio de engessar o judiciário e endurecer as sanções penais. No âmbito acadêmico, os teóricos dos direitos humanos pregavam a reforma para tornar as sentenças mais justas e equitativas. Os utilitaristas “salivavam” com um sistema efetivo e econômico de controle social (TONRY, 1996, p. 8).

Na obra, *Doing Justice: The Choice of Punishments*, Andrew von Hirsh defendia a criação de um sistema procedimental “mecânico e eficiente” que eliminasse a “disparidade de sentenças” e reduzisse a “arbitrariedade dos juízes”. Segundo o autor, os criminosos deveriam “ter apenas o que merecem” (VON HIRSCH, 1976, p. 36). Por sua vez, Marvin Frankel, juiz federal e ativista do Movimento pelos Direitos Humanos, combatia o “tratamento desigual concedido a infratores que praticam condutas semelhantes”. No livro, *Criminal Sentences: Law without Order*, Frankel denunciou o caráter excessivamente discricionário da livre convicção do magistrado no momento de fixar a pena, prerrogativa por ele considerada “terrível e intolerável para todos que professam a fé no governo das leis”. Como solução para o problema, sugeria a criação de uma “Comissão de Sentença”

⁷² Paradigma centrado no ofensor e na correção.

responsável por elaborar um “guia para juízes federais”, que na prática equivaleria a “tarifar” as sentenças como no passado se tarifavam as provas (FRANKEL, 1973, p. 87).

Quando a Nova Direita chegou ao poder, com a eleição de Reagan em 1981, mais uma vez ocorreu o curioso fenômeno da apropriação dos argumentos da esquerda pela direita radical. Líderes políticos notoriamente segregacionistas, como os senadores Strom Thurmond, da Carolina do Sul, e Orrin Hatch, de Utah, uniram forças com os democratas para apresentar, ao Congresso, um projeto de sentenças obrigatórias mínimas, que finalmente foi aprovado dentro do pacote legal conhecido por *Comprehensive Crime Control Act*, assinado por Reagan em 12 de outubro de 1984. As novas disposições legais previam o estabelecimento de uma “Comissão Federal de Sentença” (*The U.S. Sentencing Commission*) que deveria elaborar as “diretrizes judiciais” que vinculariam os magistrados no momento de afixar as penas. A Comissão trabalhou por dois anos seguindo as sugestões do Congresso, que indicava, entre outras coisas, a inteira inadequação do juiz levar em conta fatores como educação, habilitação técnica, histórico no emprego, responsabilidade profissional, vínculos familiares e comunitários no momento de estabelecer a natureza e a extensão das penas (TONRY, 1996, p. 10).

Logo após terem entrado em vigor, em novembro de 1987, as “diretrizes” e a lei de reforma das sentenças foram declaradas inconstitucionais por muitos juízes estaduais e federais, o que provocou um caos no sistema judicial do país. Porém, a Suprema Corte indicada por Reagan confirmou o *status* constitucional de ambas medidas no caso *Mistretta v. United States*, em 1989. Restou apenas uma profunda desilusão entre os “progressistas”, assim narrada por David Rothman:

Os reformadores estavam totalmente enganados. As sentenças obrigatórias foram criadas nos anos 80, tanto na esfera federal quanto estadual. Com exceção de alguns estados, elas tiveram pouco ou quase nenhum impacto na redução da disparidade racial; causaram a superlotação das cadeias e transferiram a discricionariedade do juiz para o promotor. A crítica à reabilitação em muito contribuiu para transformar os presídios em depósitos humanos. Aliás, se os programas educacionais de qualificação profissional de presos são fúteis e enganosos, por que gastar verba pública com eles? (ROTHMAN, 1995, p. 33).

4.3 Three Strikes and you're out ⁷³

André Wilks, dezoito anos, nasceu num bairro pobre em San Fernando, na Califórnia. Filho de mãe solteira desempregada, Wilks nunca chegou a conhecer seu pai. Mãe e filho dependiam da seguridade social para sobreviver. Aos nove anos, Wilks foi preso por furto numa padaria; aos dezesseis anos, recebeu a “segunda investida” (*second strike*) da justiça ao ser preso em um supermercado furtando bolsas de mulheres. Ninguém ficou ferido, mas a polícia alegou que ele e seu “cúmplice”, um menino de doze anos, além de utilizarem um carro roubado, teriam usado uma arma de fogo no “assalto”. O defensor público que o assistiu em juízo o convenceu a aceitar um acordo com a promotoria pelo qual ele confessaria e cumpriria pena por “duas tentativas de assalto à mão armada”.

Quando completou dezoito anos e estando em liberdade condicional, Wilks foi novamente preso em flagrante por ter quebrado a janela de um carro para furtar um telefone celular que se encontrava em seu interior. Desta vez, tinha caído na malha fina da lei penal conhecida como *three strikes and you're out*: em julho de 1998, a promotora Jacquelyn Lacey, do distrito de Los Angeles, pediu e o juiz decretou a pena de prisão perpétua para André Wilks (LOS ANGELES TIMES, 24/07/1998, p. B 32).

O drama de Wilks seguiu o rumo oposto ao de Kimber Reynolds, jovem também de 18 anos. Em junho de 1992, quando retornava de uma festa de casamento na cidade de Fresno, Califórnia, a garota foi abordada por dois motociclistas, ambos detentos cumprindo liberdade condicional. Kimber reagiu ao assalto e foi atingida na cabeça por um tiro, vindo a falecer dois dias depois. O autor do disparo foi perseguido e morto pela polícia. Seu cúmplice, preso e condenado a nove anos de reclusão, conseguiu outra condicional após cumprir metade da pena. Chocado com a morte da filha e revoltado com a “brandura” das leis penais do estado, o pai da jovem, o fotógrafo Mike Reynolds, resolveu se dedicar de corpo e alma ao lobby em favor da implantação do *three strikes* na Califórnia, medida que acabara de ser aprovada no vizinho estado de Washington. Seu objetivo era justamente varrer dos subúrbios da classe média aqueles delinquentes que, embora considerados de baixo potencial ofensivo, poderiam vir a se tornar “perigosos” uma vez reincidentes.

⁷³ Literalmente, “na terceira você está fora!”. A expressão se refere às regras do jogo de baseball, segundo as quais o bateador (*batter*) se desclassifica se falhar em acertar a bola arremessada pelo lançador (*pitcher*) na terceira vez consecutiva.

Sua iniciativa, entretanto, foi recebida com descaso por juízes, promotores e deputados, que vetaram a proposta de Reynolds ainda na Comissão de Justiça da Assembléia Estadual. O clima político de nenhum modo era propício às medidas de endurecimento penal devido à desastrosa intervenção do FBI no complexo residencial de uma seita conhecida como *The Davideans* em Waco, Texas. A operação lançada em 19 de abril de 1993, após várias semanas de cerco policial, provocou o incêndio dos prédios onde se abrigavam os devotos de David Koresh e a carbonização de 86 membros da comunidade, entre os quais muitas mulheres e crianças.

Reynolds convenceu-se então que a única saída para “vingar” a morte da filha seria submeter o projeto do *three strikes* à consulta popular (*ballot initiative*). Sem dinheiro e sem apoio político para coletar as 400 mil assinaturas que transformaria sua proposta em referendo, Reynolds mais parecia um Dom Quixote investindo contra as muralhas impenetráveis do sistema judicial e político da Califórnia. Entretanto, com o bárbaro assassinato de Polly Klaas, menina de 12 anos seqüestrada de dentro de sua casa e posteriormente estuprada e estrangulada, os ventos mudaram de rumo e sopraram favoráveis a Reynolds: rádios e canais de TV de São Francisco iniciaram a coleta de assinaturas em apoio ao referendo sobre o *three strikes*. As descrições vivas de como Richard Allen Davis perpetrara o crime foram amplamente exploradas pela mídia. A população, aterrorizada pela possibilidade de ser vítima de semelhante brutalidade, fazia filas que davam volta nos quarteirões para assinar a petição. Em poucos meses, Reynolds tinha em mãos mais de 800 mil assinaturas, o dobro do que precisava.

Além da cobertura generosa da mídia, Reynolds ganhou o financiamento do *National Rifle Association*, interessado em distrair a atenção do público e dos legisladores que tentavam limitar a venda de certos tipos de armas automáticas. Sobretudo Reynolds encontrou o apoio do Partido Republicano que não conseguia fazer decolar a re-eleição do governador Peter Wilson. Aproveitando o vento favorável à punição que soprava da opinião pública, o governador adotou a proposta de Reynolds como carro-chefe de sua campanha à re-eleição. Wilson submeteu à Assembléia estadual o projeto de lei AB 971 que implantava o *three strikes* na Califórnia. A Câmara dos deputados o aprovou por 63 votos a 9 e o Senado por 29 votos a 7. No dia 7 de março de 1994, Wilson assinou a lei que

incorporava o novo sistema de sentenças à seção 667 (b) – (i) do Código Penal californiano (OTERO e LaBAHN, 2004, p. 2).

A vitória de Reynolds parecia total. Mas sua sede de vingança não tinha limites. Ele temia que, quando os “ventos” da opinião pública soprassem em outra direção, os políticos poderiam abrandar de alguma forma a nova legislação. Para evitar eventuais mudanças na lei, Reynolds seguiu com sua petição, agora oficialmente registrada como *Proposition 184*, a qual foi incluída na mesma cédula eleitoral que em novembro de 1994 re-eleveu o outrora impopular Peter Wilson. O referendo aprovou a *Proposition 184* por 72% dos votos. A nova lei, codificada na seção 1170.12 do Código Penal, em tudo se assemelhava àquela assinada por Wilson, exceto no que dizia respeito ao processo legislativo, já que, uma vez referendada pela população, seus dispositivos legais só podem ser modificados por outro referendo popular ou por dois terços dos votos de ambas Casas legislativas (quórum privilegiado), o que praticamente impossibilita qualquer alteração na lei. Reynolds, afinal, podia cantar vitória.

4.4 Impacto sobre a democracia

Three Strikes and you're out: o mais abrangente experimento penal da história americana foi institucionalizado sem discussão legislativa e sem a intervenção dos especialistas da área. A iniciativa não partiu do governo, dos legisladores nem do judiciário, mas do pai de uma vítima, do apoio da mídia e do poderoso lobby das armas. Sobretudo, tornou-se possível graças a um fator psicológico decisivo: o medo do crime brutal e randômico. O referendo que aprovou a nova legislação é considerado por alguns autores como o melhor exemplo de *democracy at work*.⁷⁴ A questão que se levanta, entretanto, refere-se à conveniência de se levar a escrutínio certas questões técnicas que por sua natureza merecem tratamento mais cuidadoso. Zimring *et alii* (2001) argumentam que assim como não se podem discutir adequadamente questões de saúde pública através de consulta popular, assim também não caberia submeter a referendo a melhor forma de se aplicar sentenças aos condenados. Ninguém cogita, por exemplo, em mobilizar a população para saber se crianças devem tomar a vacina contra a poliomielite ou se a água tratada pelo

⁷⁴ Democracia em ação.

sistema público deve ou não receber uma quantidade adequada de flúor para prevenir cáries dentárias. Para esses autores, os referendos não seriam instrumentos adequados para escrutinar questões estritamente técnicas uma vez que, por natureza, oferece pouco espaço à intervenção de especialistas e tende a fazer o eleitor decidir pelo tudo ou pelo nada, anulando assim as possibilidades de uma escolha matizada (ZIMRING *et alii*, 2001, p. 32). Já Tyler e Boeckmann (1997) chamam atenção para o fato de que

O referendo que aprovou o *three strikes* não almejava aprovar somente penas mais duras para criminosos. Na realidade, foi uma iniciativa elaborada com o objetivo claro de usurpar o poder decisório da autoridade competente em questões legais. Essas autoridades sempre gozaram de flexibilidade para julgar e impor sanções de acordo com a natureza do crime, da vítima e das condições psíquicas do criminoso. Ao tornar obrigatória a incapacitação do acusado, o referendo não só pretendeu repudiar os crimes violentos, mas também a autoridade competente para tratar do assunto (TYLER e BOECKMANN, 1997, p. 239).

De acordo com a seção 1170-1170.9 (a) (1) do Código Penal da Califórnia,

O legislador afirma e declara que o propósito da lei [three strikes] é garantir sentenças mais longas e punições mais severas para aqueles que cometem crimes e tenham sido condenados por outras ofensas anteriores.

James A. Ardaiz, juiz do Tribunal de Apelação do 5º Distrito da Califórnia, assim explica o alcance jurídico da nova legislação:

A lei *three strikes and you're out* foi planejada para ir além do simples incremento das punições. Ela visa concentrar os esforços do poder judiciário no sentido de articular uma política punitiva de extrema eficácia na redução dos crimes violentos (ARDAIZ, 2007, p. 7).

De fato, muitos dos que votaram a favor do *three strikes* estavam convencidos de que as novas medidas punitivas só alcançariam criminosos violentos e estupradores maníacos, que não apresentassem nenhuma possibilidade de reabilitação social. Por falta de debate técnico-político, não atentaram para os meandros do texto legal que de fato autoriza -- ao contrário do que a metáfora *three strikes* sugere -- a “incapacitação seletiva” já na primeira ou segunda infração, desde que “qualifique” para esse tipo de pena (GREENBERG, 2002, p. 238). Por exemplo, roubo, assalto, posse de drogas e a maioria dos crimes sexuais, como

por exemplo, “cópula oral forçada” ou “atos lascivos com menores de 14 anos”, são considerados crimes inafiançáveis e imprescritíveis para efeito de incapacitação do infrator. Por isso, analistas apontam que a “rede fina” da nova legislação está mais voltada para pegar “peixe miúdo” do que os “graúdos”, como era, aliás, o desejo confesso de seu articulador, Mike Reynolds, e motivo suficiente para fazer Marc Klaas, pai de Polly Klaas, retirar seu apoio ao referendo.

Baseado no fato de que 58% dos 7.143 reclusos sentenciados pelo *three strikes* na Califórnia foram incapacitados mesmo sem haverem cometido crimes violentos, Bob Kearny, representante do *American Civil Liberties Union*, defendeu uma mudança radical na lei:

Temos de fazer um esforço para restaurar a intenção inicial dos eleitores, que votaram contra homicidas e estupradores no referendo de dez anos atrás. Hoje, a maioria dos presos na Califórnia está cumprindo penas de prisão perpétua por terem furtado pneus e mercadorias em lojas (KEARNY, 2004, p. 3).

Gary Harrold, descendente de índio, desempregado e sem teto, declarou ao jornal *The Sacramento Bee* (fundado no século XIX) que jamais poderia ter imaginado receber uma pena de 26 anos de reclusão apenas por ter escondido em sua roupa dois quilos de carne congelada, no valor de 17 dólares, que tentara furtar de um supermercado de Bakersfield, em agosto de 1997. James Covert, de Sacramento, pegou 76 anos de prisão por ter comprado um carro roubado em 1995; James Rice, de Fresno, foi condenado a 25 anos por ter forjado um cheque no valor de 900 dólares. Ainda em 1995, Leandro Andrade foi sentenciado a 50 anos de reclusão por ter furtado dois vídeo tapes de uma loja de Los Angeles. Já Gary Ewing, um negro portador do vírus HIV, vai passar 25 anos no cárcere por ter furtado dois tacos de golfe (THE SACRAMENTO BEE, 07/09/2003, p. 18).

Casos como esses motivaram uma avalanche de recursos legais invocando a Oitava Emenda da Constituição Federal, que veda a aplicação de penas cruéis e desproporcionais. Não obstante os recursos, em *Ewing v. Califórnia* e *Lockyer v. Andrade*, a Suprema Corte dos Estados Unidos manteve, por 5 votos a 4, a constitucionalidade da lei penal californiana. Nas eleições de 2 de novembro de 2004, a lei do *three strikes* foi novamente submetida a referendo na Califórnia, desde vez através da *Proposition 66*, que emendava alguns dispositivos para impedir que qualquer tipo de crime, mesmo os de bagatela, pudessem valer na contagem da terceira investida. O “sim” pela emenda recebeu 47,3% dos

votos e o “não”, 52,7%. O editorial do jornal *The Sacramento Bee*, de 6 de novembro de 2004, assim comentou a derrota da *Proposition 66*:

O pânico dá lucro. Basta perguntar a Karl Rove, o guru político que se aproveitou do medo do terrorismo para conceder a Bush um segundo mandato. Ou, mais próximo ainda, basta perguntar aqueles de derrotaram a Proposição 66 na Califórnia. Eles todos dirão o segredo da vitória: basta colocar a fisionomia de um mostro nas telas de TV ou num jornal e você terá garantido o efeito de amedrontar o público. [...]

O sistema de sentenças da Califórnia seria mais racional se estabelecesse penas severas para crimes violentos. Mas faz justamente o contrário. Põe em ação um sistema, que embora pareça duro com o crime, na realidade pune com muito mais rigor os crimes de bagatela e com menos rigor os homicídios, estupros e assalto à mão armada. Isso é irracional. A Proposição 66 visava corrigir esse absurdo, mas falhou. A tática do medo, utilizada para derrotá-la, mais uma vez venceu. Mas a derrota não deve obscurecer a necessidade de mudanças (THE SACRAMENTO BEE, 06/11/ 2004, p. 12).

4.5 Populismo punitivo ⁷⁵

Como muitos “novos democratas”, o candidato às eleições de 1992, William Jefferson Clinton, estava determinado a não trilhar o mesmo caminho de seu colega Michael Dukakis, candidato democrata derrotado nas eleições presidenciais de 1988. Às vésperas das primárias de New Hampshire, primeiro passo rumo à Casa Branca, Clinton decidiu fazer um intervalo em sua campanha eleitoral para enviar uma mensagem de alto impacto simbólico a seus adversários políticos: presenciar a execução de Ricky Ray Rector, um doente mental negro, que embora tivesse pouca noção do que acontecia a sua volta, não foi poupado da injeção letal pelo então governador do Arkansas. À saída do evento, Clinton declarou: “eu posso ser taxado de qualquer coisa, menos de que sou brando com o crime...” (KRAMER, 1994, p. 32). Esse fato sinalizou os rumos que a política criminal tomaria nos oito anos da administração Clinton e o início de uma profunda frustração de muitos líderes democratas que, após doze anos de frenesi punitivo, esperavam uma ampla revisão da justiça criminal nos Estados Unidos. O círculo vicioso formado pelo sensacionalismo da

⁷⁵ A expressão, *populist punitiveness*, cunhada por Anthony Bottoms em seu livro, *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, refere-se à exploração política de tendências supostamente punitivas do eleitorado. Segundo o autor, “a expressão visa transmitir a idéia da utilização que políticos fazem, para vantagens pessoais, daquilo que eles acreditam ser uma tendência predominantemente punitiva por parte do eleitorado” (BOTTOMS, 1995, p. 40).

mídia, oportunismo político e pressão dos defensores de *law and order* anulou qualquer chance de mudança.

Não obstante ao clima político festivo, devido à dupla vitória democrata à Casa Branca e ao Congresso, o eleitorado parecia dar sinais ambivalentes no que se referia ao problema do crime. David Dinkins, único prefeito negro da história de Nova York, em cujo governo os índices de criminalidade declinaram por três anos consecutivos, perdeu para o “falcão” republicano, Rudolph Giuliani, mais conhecido pela política de “tolerância zero”⁷⁶ (BARRETT, 2001, p. 13). Já na Califórnia, a idéia do referendo para aprovação do *Three strikes* se espalhava rapidamente em consequência de um novo e brutal assassinato: em 30 de novembro de 1993, Richard Allen Davis, detento em liberdade vigiada, abusou sexualmente e estrangulou Polly Klaas, menina de 12 anos seqüestrada no interior de sua casa, na cidade de Petaluma. Durante os dois meses que se passaram até o corpo da jovem ser encontrado, o fato inusitado recebeu uma cobertura massiva das redes de TV ABC e Fox News.

A mensagem veiculada nesses programas salientava o caráter randômico do crime e o perigo que isso representava para os moradores do subúrbio da classe-média, sugerindo a idéia de que qualquer um, a qualquer hora e em qualquer lugar, também poderia ser vítima de barbárie semelhante. Diante desse contexto emocional, e temendo ser acusado de leniente com a criminalidade, Clinton resolveu proteger seu flanco à direita, parecendo mais “republicano do que os republicanos”. Um funcionário da Casa Branca, citado pelo repórter Michael Kramer deixou escapar esse receio, ao comentar em entrevista à *Time Magazine*: “você não pode parecer mole com o crime no momento em que uma histeria de criminalidade varre o país. Talvez adiante, se os ânimos se acalmarem, mudaremos algo, se não...” (KRAMER, 1994, p. 29).

Em seu discurso anual dirigido ao Congresso sobre o Estado da União, de 25 de janeiro de 1994, ele não só incorporou a retórica *law and order* da oposição como propôs ainda a federalização do *three strikes*:

Diariamente, a paz nacional é violada pelo crime. Em Petaluma, Califórnia, uma inocente festa de crianças dá lugar a uma tragédia para a família de Polly Klaas. Um turista na Flórida quase morre queimado simplesmente porque é negro. Aqui em

⁷⁶ Vide Capítulo 4, n° 4.6.

Washington, D.C., um policial é fuzilado sem piedade. O crime violento e o temor que ele provoca está desestabilizando nossa sociedade, limitando nossa liberdade e dissolvendo os liames sociais que nos unem. [...]

O Projeto de lei que apresentei ao Congresso oferece uma chance de fazer algo para reverter esse quadro, uma chance de ser duro e esperto. O que isso significa? Deixe-me começar por dizer que a questão do crime me toca de perto. Sei o que significa assinar leis para incrementar as penas, construir mais prisões e aplicar a pena de morte. [...]

Em primeiro lugar, devemos reconhecer que a maioria dos crimes violentos é cometida por uma pequena porcentagem de criminosos que com muita frequência violam as leis, mesmo quando se encontram sob liberdade vigiada. A esses criminosos habituais deve ser dito: ao terceiro crime violento, você ficará preso para sempre. *Three strikes, and you're out* (CLINTON, 1994, State of the Union Address).

Poucos meses depois do discurso de Clinton, a Casa Branca recebeu uma carta escrita à mão e assinada por James Darby, um menino de 9 anos, estudante da terceira série do ensino fundamental da escola *Mahalia Jackson* de Nova Orleans. Sua professora pediu que os alunos escrevessem e enviassem um apelo ao Presidente no sentido de fazer cessar os homicídios na cidade, onde as pessoas viviam sob medo constante de serem assassinadas. No dia 8 de maio de 1994, dia das mães nos Estados Unidos, enquanto retornava de um *picnic* e caminhava em direção à sua casa, Darby foi atingido por disparos e veio a falecer logo em seguida. O caso ganhou as manchetes dos jornais e o noticiário dos programas de TV. Quando a correspondência chegou à Casa Branca, Clinton respondeu aos colegas de sala de Darby:

Obrigado por escreve-me para dizer o quanto a epidemia do crime afeta suas vidas. Eu garanto a cada um de vocês que estou determinado a dar uma resposta firme ao apelo de James através de medidas duras para solucionar o problema do crime na América (HERBERT, 1994, p. A 17).

Clinton cumpriu sua promessa em 13 de setembro de 1994, quando assinou uma das mais amplas leis penais da história americana, conhecida como *The Violent Control and Law Enforcement Act*. Entre outras medidas, o pacote legal de Clinton incluiu o *Three strikes* para crimes federais, expandiu a aplicação da pena de morte para 16 novas ofensas, autorizou o uso de provas ilegais pelos promotores federais, restringiu o direito ao *habeas corpus*, aboliu as bolsas de estudo para prisioneiros, simplificou o processo de deportação de imigrantes ilegais e alocou 30 bilhões de dólares do orçamento para a contratação de 100

mil novos policiais e a construção de novas prisões (U.S. CONGRESS, Bill H.R. 3355, 13/09/1994). Nessa ocasião, Clinton fez notar que,

Nos últimos vinte e cinco anos, mais de meio milhão de americanos foram mortos por outros americanos. Por vinte e cinco anos, o crime tem suscitado vivo debate político. O sistema penal, ao invés de cumprir seu papel de prevenir a criminalidade e restaurar a sensação de segurança nas ruas, procura encontrar desculpas para não punir os criminosos e nos dividir. [...] Nos últimos seis anos, as crianças se tornaram os alvos prediletos do crime violento e por seis anos Washington, D.C. debateu medidas legais anti-crime sem nenhum resultado, enquanto mais e mais crianças morriam ou se tornavam elas mesmas criminosas. [...]

Polly Klaas perdeu sua vida nas mãos de um bandido que jamais deveria ter saído da prisão e James Darby escreveu uma carta ao Presidente porque temia ser morto, o que infelizmente ocorreu antes que alguém pudesse fazer algo para apaziguar seus temores. [...] Hoje, essa espera chegou ao fim. A era das intrigas passou. Nunca jamais Washington, D.C. colocará questões partidárias acima da lei e da ordem. [...] Esta lei coloca o governo ao lado daqueles que obedecem às leis, não daqueles que a violam; ao lado das vítimas, não de seus agressores; ao lado dos policiais, não dos bandidos. [...] Quando este projeto de lei, *three strikes and you're out*, for aprovado, a pena para quem matar um policial será a morte; cem mil novos agentes serão contratados e postos nas ruas (CLINTON, 13/09/1994).

As novas medidas legais foram recebidas com aclamação pelos democratas no Congresso, pois lhes propiciava a oportunidade de arrebatá-las das mãos republicanas a questão do crime e fazer do combate à delinquência o ponto chave da agenda democrata. Os republicanos por sua vez, não contentes em se verem ameaçados de perder o monopólio das políticas punitivas, atacaram a destinação de recursos para programas de reabilitação social prevista no novo pacote legal como sendo *pork barrel spending*,⁷⁷ isto é, gastos desnecessários e com intenção meramente eleitoreira. A publicidade associada à discussão e aprovação da nova lei parece ter tido um forte impacto na opinião pública. De acordo com as pesquisas, 9% dos entrevistados em junho de 1993 consideravam o crime o problema público mais importante do país, contra 22% em outubro e 32% em janeiro de 1994, logo após o discurso do presidente Clinton sobre o Estado da União dirigido ao Congresso (LOS ANGELES TIMES, 15/01/1994, Survey 328).

Essas pesquisas mostram que, embora seja temerário afirmar que a cobertura da mídia tenha diretamente causado mudanças no comportamento da opinião pública estadunidense,

⁷⁷ *Pork barrel spending*, metáfora política usada para designar a destinação clientelista de recursos públicos. A expressão tem sua origem no período colonial, quando proprietários de terras costumavam presentear seus escravos com um barril de carne de porco salgada.

pode-se dizer que ajudaram poderosamente na formação do consenso político no qual as políticas criminais foram formuladas.⁷⁸ Nesse sentido, o oportunismo político de Clinton e dos “novos democratas” de querer suplantar a retórica punitiva dos republicanos estava diretamente associado à capacidade dos neoconservadores de disseminar o discurso *law and order* junto à mídia e de criar um consenso em torno da questão da criminalidade.

Sobre tal consenso, Proveda (1994) resume:

O expurgo da reabilitação e das causas estruturais da criminalidade do atual debate político tem suas raízes no discurso *law and order* dos anos 60 e na guerra às drogas de Reagan e Bush dos anos 80. Foi tal retórica que sustentou ao longo desses anos o problema da criminalidade e da violência no centro da discussão sobre os temas públicos mais importantes do país (PROVEDA, 1994, p. 75).

4.6 Tolerância Zero

Em 1993, o republicano de linha dura, Rudolph Giuliani, foi eleito prefeito de Nova York depois de concorrer com uma plataforma *law and order* contra o democrata David Dinkins. Junto com o comissário de polícia, William Bratton, o novo prefeito implementou um ambicioso projeto de segurança pública que enfatizava a repressão aos “delitos contra a qualidade de vida”, tais como vandalismo, pichamentos, pequenos furtos ou até mesmo o fato de alguém urinar na rua. Através de um sofisticado mapeamento computadorizado de delitos, conhecido pela sigla *CompStat* (*Computer Statistics*), os chefes de polícia podiam acompanhar em tempo real os dados estatísticos sobre a delinquência e fazer o monitoramento da intervenção policial em áreas críticas da cidade. Esta política de repressão ao crime ficou mundialmente conhecida pela expressão “Tolerância Zero”.

A inspiração de *Zero Tolerance* veio do artigo, *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, escrito em março de 1982 por James Q. Wilson e George E. Kelling na revista *Atlantic Monthly*. Neste trabalho, o criminologista de renome se aliou ao ex-diretor de polícia de Kansas City para oferecer ao público um conjunto de noções e conceitos básicos, como a “teoria involutiva” segundo a qual o crime começa pequeno, cresce e se torna grande. A outra idéia ventilada no artigo, a “tese das incivilidades”, tornou-se conhecida pela descrição já clássica: “se uma janela de um prédio é quebrada e deixada sem

⁷⁸ Vide Capítulo 5 para aprofundamento do tema.

reparos, todas outras logo serão quebradas também. [...] uma janela deixada sem conserto é um sinal de que ninguém se preocupa, e de que quebrar mais janelas não custará nada” (WILSON e KELLING, 1982, p. 31). Ambas noções associam desordem, criminalidade e declínio da autoridade, uma vez que, segundo os autores, seria através das pequenas incivildades, e não necessariamente dos crimes violentos, que se daria a percepção de ausência do poder estatal nas comunidades. Daí a conclusão: a polícia, que já se mostrava ineficaz para controlar os crimes graves, seria facilmente eficaz contra o comportamento desordeiro, aliás, função histórica do policiamento. O controle das incivildades serviria também para inverter o curso de decadência das comunidades, as quais, uma vez revitalizadas mediante controles informais e vigilância dos cidadãos, teriam seus índices de criminalidade igualmente reduzidos.

Segundo Jock Young (2002) “tal linha de raciocínio tem pouco em comum com a doutrina da Tolerância Zero contra qualquer tipo de crime. Tal abordagem acredita que a polícia seja o principal protagonista para criação de uma sociedade ordeira e que a ‘limpeza’ das ruas produza resultados miraculosos e imediatos” (YOUNG, 2002, p. 188). Clear e Fagan (2001) assim distinguem *broken windows* de Tolerância Zero:

A idéia por trás da abordagem *broken windows* é transformar o espaço público em hospitaleiro para todos através da eliminação das incivildades que mantém a população ordeira distante das ruas. As comunidades são o alvo prioritário, não os indivíduos. Tolerância Zero, pelo contrário, concentra uma forma de policiamento agressivo sobre as pessoas, com resultados repudiados até pelos defensores de *broken Windows* (CLEAR e FAGAN, 2001).

As hipóteses levantadas por Wilson e Kelling ganharam certa credibilidade no meio acadêmico não propriamente devido ao artigo publicado na revista *Atlantic Monthly*, mas às pesquisas de Wesley Skogan (1986 e 1990) sobre vizinhança, comunidade e crime, que deram algum lastro empírico à teoria das janelas quebradas.

A desordem causa o crime? O resultado de nossas pesquisas sugere que a pobreza, a instabilidade social e a composição racial das comunidades estão intimamente relacionadas ao crime, mas uma parte substancial de tal vinculação ocorre através da desordem. Isso significa que, quando a variável desordem desaparece, o crime virtualmente também desaparece das comunidades analisadas. Tal achado é consistente com a proposição original de Wilson e Kelling, porquanto revela

evidências em favor da tese de que a ação direta contra a desordem pode ter resultados práticos paupáveis (SKOGAN, 1990, p. 75).

A teoria das janelas quebradas caiu como uma luva nas garras dos falcões republicanos, então encastelados na prefeitura de Nova York, que tentavam quebrar a “espiral da criminalidade” na cidade centro financeiro e vitrine do turismo internacional. A meta era transformar a “capital do crime” em “exemplo para o mundo”. Três anos de Tolerância Zero e o índice de criminalidade despencou 36% e o de homicídios, 50%. Todos falaram em milagre. George Kelling embarcou em uma turnê mundial para pregar a “filosofia das janelas quebradas”, suposta vara de condão responsável pelo resultado mágico. “O crime -- jactava-se -- foi derrotado em Nova York: podem pôr a culpa na polícia” (KELLING e COLES, 1997, p. 35).

Parte do fascínio exercido por Tolerância Zero provém de sua “falácia cosmética” que concebe a criminalidade como um problema superficial -- o qual supostamente poderia ser tratado com aplicações tópicas e unguentos apropriados -- e não como uma doença crônica da sociedade. A “criminologia cosmética” daí decorrente se distancia das instituições nucleares e prefere soluções técnicas segmentárias, em virtude das quais se verifica uma inversão de causalidade: o crime causa problemas para a sociedade, em vez de a sociedade causar o crime. Como nota Young (2002), “embora essa crença possa manter-se facilmente quando o crime é um comportamento relativamente inusual, quanto mais comum ele se torna, mais difícil será sustentá-la sem sugerir que a própria criminalidade seja usualmente trivial em sua natureza e impacto. [...] O social não é apenas complexo como o mundo natural. É ainda mais intrincado, pois cada fator pode ser transformado no tempo pela interpretação humana” (YOUNG, 2002, pp. 191-192).

A grande falácia em torno do mito da Tolerância Zero é que a redução da criminalidade foi devida às práticas inovadoras da polícia de Nova York. De fato, o declínio da criminalidade ocorreu em 17 das 25 maiores cidades dos Estados Unidos no período de 1993 a 1997, conforme dados dos *Uniform Crime Report* do FBI (2000). San Diego, por exemplo, registrou um declínio de 27.8%; Los Angeles, 24.8%; Boston, 19.5%; San Francisco, 19.3% e em nenhuma dessas cidades foi aplicada a estratégia da Tolerância Zero. Na realidade, os índices de criminalidade já vinham declinando em todo país. Em 1995, quando Nova York registrou queda de 30% no crime, fatores como desemprego em

declínio e o *boom* econômico da era Clinton também concorreram para tal resultado. (CURRIE, 1997, p. 153). A aprovação, em 28 de fevereiro de 1994, da Lei Brady (*Brady Handgun Violence Prevention Act*, 1994), que impôs restrições à venda e comercialização de armas de fogo no país é outro fator importante que deve ser creditado para a redução da criminalidade, assim como o forte declínio no uso de *crack* (BOWLING, 1999, p. 543).

Parenti (2002, p. 83) observou outro dado curioso sobre a falácia criada em torno da Tolerância Zero. Em 1998, vieram à tona inúmeros casos de policiais denunciando que foram forçados a registrar quedas fictícias de até dois dígitos nas taxas de criminalidade. Esse fenômeno, conhecido em inglês pela expressão *cooking the books*,⁷⁹ chegou a preocupar o *Bureau of Justice Statistics*, responsável pelos índices oficiais de criminalidade no país, pois a confiabilidade dos dados parecia comprometida por práticas fraudulentas generalizadas.⁸⁰

Em consequência da Tolerância Zero, a brutalidade policial em Nova York cresceu em 46% só nos primeiros seis meses de implantação da nova estratégia. Durante o mandato de Rudolph Giuliani, a prefeitura teve de pagar 100 milhões de dólares em indenização pelos atos de brutalidade da polícia (FLECHTER, 1997, p. 13). Os ressentimentos explodiram em forma de protestos contra os abusos da polícia contra cidadãos, fato cinicamente justificado por Bratton: “faz sentido o aumento do confronto entre policiais e civis, uma vez que estamos reprimindo padrões de comportamento que foram ignorados por mais de 25 anos” (apud PARENTI, 2002, p. 83).

A Tolerância Zero representou uma estratégia de política criminal que resumia em si o ethos punitivo de *law and order*: o Estado de Providência que cedeu lugar ao Estado Carcerário; a atrofia do Estado social e a hipertrofia do Estado penal (Wacquant, 2004 e 2005); cristalizou igualmente a descrença na reabilitação e na busca das causas sociais do crime; simbolizou o paradigma da intolerância armada e da exclusão compulsória a serviço da “qualidade de vida” dos poderosos.

⁷⁹ Literalmente, “cozinhar os livros”, isto é, fraudar os relatórios policiais.

⁸⁰ Cf. *False Crime Figures Worry Police Officials* (San Francisco Chronicle, August 3, 1998); *Subway Crime Stats Error Cost Cop Big R & R* (New York Daily News, September 1st, 1998); *Rogue Cops May Ruin a Good Thing* (San Francisco Chronicle, August 23, 1997); *Crackdown on Minor Offenses Swamps New York City Courts* (TheNew York Times, February 2nd, 1999);

4.7 Vitimização

Pesquisas mostram que, em face da brutalidade de certos crimes o comportamento das pessoas tende a ser reativo, apaixonado e urgente. Os arautos de *law and order* sabem disso e aproveitam para transformar casos atípicos de violência em regra geral. Contribuem assim para disseminar na cabeça das pessoas o temor de que o mesmo venha ocorrer com elas. Tal sensação, sustentada e amplificada pela mídia por algum tempo, oferece excelente oportunidade para a atuação dos próceres do populismo punitivo, isto é, políticos ciosos de conquistar a simpatia de seus eleitores aparecendo na mídia como paladinos das vítimas na luta contra um Estado aparentemente insensível aos seus interesses e sofrimentos. O medo do crime assim propagado contribuiu para a elaboração de uma nova estratégia de controle social descrita por Garland (2001a) como “modo expressivo de atuação”: já não se trata de garantir a segurança efetiva dos cidadãos, tarefa custosa e difícil de se alcançar, mas de apaziguar medos, dá vazão à fúria popular e à sede de vingança dos parentes das vítimas, nos casos de crimes emblemáticos.

Essa nova “política de vitimização” contrasta com os pressupostos da política clássica na qual o Estado assumia a defesa da vítima, cujos interesses se identificavam com o interesse público. A comunidade, não o indivíduo, era a primeira interessada no restabelecimento da justiça e na punição dos culpados. Em decorrência dessa nova estratégia, o *status* jurídico da vítima e de seus parentes adquiriu uma relevância inusitada nos tribunais norte-americanos. Ela passou de simples testemunha à parte integrante do processo, gozando inclusive de inúmeros privilégios, como o direito de opinar junto ao magistrado na hora da pronúncia da sentença. A mera presença das vítimas e de seus parentes nos tribunais empresta dramaticidade aos julgamentos, especialmente nos casos de crimes violentos. Dramaturgia essa muitas vezes aproveitada por políticos inescrupulosos, sempre à espreita de transformar em votos a rejeição popular à violência.

Além de manipular o medo do crime, os adeptos do populismo punitivo sabem jogar com a ingenuidade e desconhecimento do povo com relação aos preceitos básicos do devido processo legal -- como é o caso da presunção de inocência -- de modo que qualquer garantia concedida aos acusados é vista como motivo de escândalo e fraqueza de um sistema penal leniente em condenar e célere em absolver. Esse declínio da confiança nas

autoridades judiciais teve um impacto importante no comportamento do público. Segundo Tyler e Boeckmann (1997), a desconfiança na capacidade do sistema legal controlar a criminalidade, fomentaria nas pessoas a aceitação de procedimentos acusatórios e investigativos ao arrepio da lei, como as *raids* policiais sem mandado judicial, a confissão sob tortura e a admissão em juízo de provas obtidas ilegalmente (TYLER e BOECKMANN, 1997, p. 239).

Embora seja temerário afirmar que o medo do crime por si só conduz ao punitivismo penal, há inúmeras indicações de que altos níveis de ansiedade favorecem o apoio às medidas punitivas. Pesquisando os comportamentos dos indivíduos e as respostas das comunidades face ao problema da criminalidade, Skogan e Maxfield (1981) mostraram que o *debunking approach*,⁸¹ tradicionalmente utilizado pelas autoridades policiais, já não funcionava: o medo do crime tornara-se uma variável independente das taxas de criminalidade. Em consequência disso, a partir dos anos 80, passaram a ser adotadas políticas públicas que, independentemente de sua eficácia real, focavam mais na redução do medo e menos no crime em si mesmo. Este passou a ser considerado o mais importante problema público não por causa de sua gravidade intrínseca, mas sim pela “experiência coletiva do crime” que se cristalizou na consciência dos indivíduos (SKOGAN E MAXFIELD, 1981, p. 256).

Hoje, a “experiência do crime” se traduz em nosso cotidiano através das onipresentes câmaras de vigilância, das grades e alarmes nos prédios, da cerca elétrica e da prosperidade imbatível da indústria privada de segurança. Tudo isso faz parte de uma estratégia de “gerenciamento da criminalidade” cujo objetivo é a criar uma “sensação de segurança” na população. O “modo expressivo de atuação” e as políticas criminais nele inspiradas serviram para manter vivo o mito do Estado soberano, aquele capaz de garantir a lei e a ordem para todos, bem como para adaptar o *Leviatã* à nova realidade de insegurança e pessimismo generalizados.

Como observa Wacquant (2003),

O punitivismo reafirma seu papel de panacéia diante da ascensão da insegurança social e das ‘patologias’ urbanas a ela estreitamente associadas. *‘Lock’em up and*

⁸¹ Abordagem da falsidade, *i.e.*, a tentativa de convencer a população de que o medo do crime não guarda proporção com a incidência de eventos criminosos.

throw away the key' (tranque-os e jogue fora a chave) tornou-se o *leitmotiv* dos políticos da moda, dos criminólogos da corte e das mídias prontas a explorar o medo para alargar seus mercados (WACQUANT, 2003, p. 79).

Por sua vez, Freeley e Simon (1992) sustentam que uma “nova penologia” revolucionou completamente as políticas criminais nos Estados Unidos. Não se trata propriamente de uma nova teoria do crime, nem mesmo de uma moderna “integração conceitual”, mas antes de uma “formação estratégica de conhecimento e poder,” ou ainda, “uma nova maneira prática de abordar certos problemas”, que oferece aos “gerenciadores do sistema penal” uma “narrativa mestra” e um “quadro coerente de desafios a serem enfrentados e de soluções a serem tomadas” (FEELEY E SIMON, 1992, p. 451).

A principal característica da nova penologia é a substituição das considerações morais e clínicas sobre o indivíduo por “considerações securitárias” de “probabilidade de risco” e de “distribuição estatística” aplicada a certos “grupos populacionais”. Ela já não se interessa tanto pelo indivíduo nem por sua reabilitação, mas sim pelo “gerenciamento de grupos de risco”, do mesmo modo que um gerente de aeroporto se preocupa com o sistema de tráfego aéreo e com o monitoramento do fluxo de passageiros. Tal perspectiva gerencial e securitária do controle da criminalidade põe em xeque os fundamentos do direito penal clássico, que considerava o indivíduo, a responsabilidade pessoal e a culpabilidade, o eixo de sua construção teórica. Em consequência, políticas criminais de reabilitação, intervenção e tratamento psicológico perdem importância ou são substituídas por outras cujo objetivo principal é o mero gerenciamento de sistemas.

O indivíduo deixa de ser a unidade fundamental de análise e passa a ser um “agregado”; a “classificação de risco” substitui a “culpa pessoal” como critério de punição; a regra processual, cujo objetivo primordial é a proteção do cidadão contra as arbitrariedades do Estado, vira “peça” de um “sistema” que busca “eficiência e racionalidade”. Portanto, o foco da nova penologia é gerencial, não reabilitador. Sua meta é simplesmente regular “níveis de desvio”, não resolver problemas sociais. Por isso, usa “indicadores de risco” do mesmo modo que as seguradoras usam as “classificações de risco” para operações financeiras.

Os instrumentos de “controle de risco” que daí emergiram formam hoje uma vasta gama de medidas punitivas que não cessam de se reproduzir e aperfeiçoar. Englobam a

incapacitação pura e simples do ofensor, as sentenças obrigatórias mínimas, a lei do *three-strikes*, as restrições à suspensão da pena (*probation*) e ao livramento condicional (*parole*), aplicação de legislação adulta a menores de idade;⁸² rotulação e monitoramento permanente de ex-detentos com algum tipo de estigma social e a expansão da pena de morte.⁸³ A nova penologia passou a concentrar esforços sobre os efeitos do crime e abandonou por completo a preocupação com as causas estruturais da criminalidade e com a reabilitação social dos infratores. A ênfase já não é atacar a raiz da criminalidade, porém mitigar suas conseqüências.

Ao descrever as relações entre medo do crime e sofrimento no processo de construção da “vítima virtual”, Vaz e associados destacam que,

o conceito de risco saiu do domínio restrito das seguradoras e das decisões econômicas a partir da década de 1960, com a ecologia e as primeiras descobertas da epidemiologia em relação a doenças cardíacas e a cânceres. Nos dois casos, a questão já era a de não continuar a fazer o que se faz para não sofrer no futuro. O conceito passa a ser hegemônico a partir da década de 1980 com a crise do Estado de bem-estar e a queda do muro de Berlim. O que se abandona são os nexos entre sofrimento e causalidade estrutural. O conceito de risco será então o vocabulário próprio do sofrimento evitável na sociedade contemporânea, pois tudo passa a ser atribuído a decisões (VAZ *et alii*, 2006, p. 78).

Aplicando o conceito de vitimização ao caso brasileiro, os autores observam que, do ponto de vista formal, o medo do crime ainda não provocou nenhuma grande alteração na legislação. Contudo,

a experiência midiaticamente produzida de ser vítima virtual legitima práticas autoritárias em relação a um outro que nos põe em risco. É na tolerância em relação à morte de indivíduos por policiais e na aceitação da superpopulação das prisões que nossa sociedade autoriza a violência do Estado (VAZ *et alii*, 2006, p. 78).

⁸² A população carcerária de menores de 18 anos atingiu 6,104 jovens em 2006 (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, table 6.14/06).

⁸³ Em 2007, 3,350 condenados aguardavam execução nos Estados Unidos (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, table 6.80/07).

5 LAW AND ORDER NA PERSPECTIVA DA MÍDIA

Ao tratar da mudança nas percepções e nas atitudes da classe-média estadunidense em relação ao problema da criminalidade, David Garland (2001a) aponta três fatores que muito contribuíram para a formação e consolidação das políticas públicas de *law and order*. Em primeiro lugar, o autor menciona as mudanças ocorridas no “estilo de vida” da classe-média que provocaram “um aumento considerável na sensação de vulnerabilidade, insegurança e precariedade” (p. 154). Tal sentimento de “insegurança ontológica”, que foi amplificado pelas transformações nas relações de trabalho e pelo colapso das instituições de assistência social, favoreceu a criação de um clima psicológico no qual “o problema da criminalidade tornou-se uma fonte de ansiedade e frustração” (p. 155). Ansiedade essa reforçada pelo segundo fator apontado por Garland: o padrão de *under-enforcement*,⁸⁴ isto é, o conjunto de políticas criminais voltadas ao combate de crimes violentos, mas leniente com infrações de menor potencial ofensivo. Esse fator teria provocado, como resultado não-esperado, uma sensação de “déficit de controle” e por consequência “um aumento considerável da ansiedade da classe-média” (p. 156).

O terceiro elemento de mudança indicado por Garland, aquele que será discutido neste capítulo, se relaciona com o impacto da mídia, particularmente da TV, sobre as percepções e atitudes da população *vis à vis* da criminalidade. Para o autor, a emergência da TV como meio privilegiado de comunicação social, nos anos de 1960, coincidiu com o aumento dos índices de criminalidade. O foco dos programas de TV nas notícias de interesse nacional, o realce dado ao tema do crime associado à simpatia demonstrada às vítimas que sofriam nas mãos de criminosos, que não raras vezes eram absolvidos por um sistema penal visto como ineficiente e corrupto, transformaram por completo o modo como a classe-média percebia o problema da criminalidade no país. Para Garland, a TV não só “mudou as regras do discurso político” mas também reduziu o “senso de distanciamento que separava a classe-média do crime” (p. 157).

Tal visão do papel da mídia não nega a agência humana. Como observa Gaio, “seria um erro inferir que a mídia possa criar e sustentar uma audiência em massa para histórias sobre crime sem certas condições sociais e psicológicas que já devem existir e serem efetivas”

⁸⁴ Sub-execução da lei penal.

(GAIO, 2007, p. 110). Essa observação é confirmada por Garland (2001a) quando nota que “sem a experiência coletiva e rotineira do crime, é improvável que o noticiário e os programas de entretenimento em torno do desvio e da infração penal atraíssem tanta audiência” (p. 158).

A hipótese que Garland (2001a) levanta é que a mídia, especialmente a eletrônica, teve um papel relevante na formação do “complexo de crime” na modernidade tardia, ao explorar, dramatizar e reforçar “uma nova experiência pública de profunda ressonância psicológica” (p. 163). Ao fazê-lo, a mídia, juntamente com a cultura popular e o “meio-ambiente construído” ajudaram a “institucionalizar tal experiência ao fornecer ocasiões cotidianas de expressão das emoções de medo, fúria, ressentimento, vingança e fascínio que as experiências individuais de crime provocam” (p. 158). Tal “institucionalização” operada pela mídia aumentou de modo dramático a visibilidade do crime no dia-a-dia das pessoas, ao mesmo tempo em que direcionou a atenção do público, não para o problema da criminalidade em si mesma, menos ainda para seus índices oficiais, mas para suas “representações na mídia”, que se tornaram a fonte privilegiada de informação, conhecimento e opinião sobre o crime (p. 158).

O objetivo deste capítulo é discutir o papel da mídia enquanto *mediating path*⁸⁵ entre as mudanças macro-sociais e o modo como a opinião pública estadunidense as experienciou (CAVENDER, 2004, p. 345). A análise de conceitos midiáticos como *frames* e *agenda setting* fornecerá o arcabouço intelectual através dos quais se procurará interpretar as mudanças nas políticas criminais e a formação do ethos punitivo em torno de *law and order*.

Tema fundamental da criminologia crítica, que vê nas representações de crime um fator decisivo para difusão do “pânico moral” e para criação do “apoio popular” às políticas de *law and order*, a relação mídia-criminalidade, não obstante, é uma das mais controvertidas no campo das ciências sociais não só pela dificuldade de se estabelecer um vínculo causal entre representações e efeitos, mas também porque “há pouca conexão teórica nos estudos sobre a percepção da exacerbação da violência – com todas imprecisões da noção – em relação ao jogo político-partidário, a relação com o Estado e suas estratégias de controle sobre a formação da subjetividade” (SALGADO, 2008, p. 1). Daí a ampla gama de

⁸⁵ Caminho mediador.

perspectivas teóricas díspares, cujo escopo varia desde as considerações do caráter “intrinsecamente criminogênico” das representações midiáticas da violência, do desvio e do crime, até aquelas que as consideram simples *chewing gum for the eyes*.⁸⁶

A análise empreendida neste capítulo entende a mídia como uma vasta rede de canais interligados de comunicação, tecnologias e eventos que desempenha um papel relevante no processo de mudança cultural e de construção social do crime, dado que o público tende a se valer do conhecimento e das informações por ela transmitidas para construir uma imagem da criminalidade e para modelar suas atitudes e opiniões com base na percepção dessa mesma imagem. Como componente de um sistema simbólico mais vasto que cria e distribui conhecimento social sobre o mundo, a mídia se relaciona com o crime de modo extremamente complexo, fato que tem gerado intermináveis debates acadêmicos sobre o assunto.

A questão central deste capítulo não é saber em que medida as representações de crime geram violência ou criminalidade, mas procurar entender a dinâmica do complexo processo de construção social do crime em suas interações com as políticas de *law and order*. Em primeiro lugar, serão consideradas, em linhas gerais, as principais pesquisas sobre “análise de conteúdo” (*content analysis*) das imagens de crime na mídia, em seus variados tipos e gêneros, para em seguida se indagar sobre os “possíveis efeitos” produzidos sobre o público (*consequence analysis*). O argumento final discute o impacto da mídia na formação da agenda pública (*agenda setting function*) e da agenda política (*agenda bulding function*) no que diz respeito às políticas de *law and order*.

Focando nos estudos sobre os *frames* narrativos, este capítulo chega à conclusão de que o enquadramento episódico, isto é, as instâncias específicas dentro das quais o problema da criminalidade tem sido narrado ao longo das últimas décadas nos Estados Unidos, sugere ao público uma imputação individualista de responsabilidade que o torna mais propenso a aceitar medidas punitivas contra os “culpados” apontados dentro desses *frames* narrativos. O capítulo também discute o uso dramático e sensacionalista do “enquadramento episódico do crime” e a ênfase na guerra às drogas como fatores decisivos para formação de um clima psicológico propício à exploração política por parte de certos *claimsmakers* comprometidos

⁸⁶ Goma de mascar para os olhos.

com a agenda punitiva de *law and order*. Instâncias específicas de análise também são consideradas neste capítulo.

5.1 – Enquadramento teórico

Robert Reiner (2006, p. 6), professor de criminologia da *London School of Economics*, divide o debate acadêmico em torno da relação mídia-crime em quatro correntes teóricas principais: a primeira, *the desubordination thesis*, sustenta o caráter intrinsecamente subversivo da mídia, cujas “representações de crime” encorajariam o comportamento desviante e solapariam os fundamentos morais da justiça criminal. Por exemplo, Geoffrey Pearson (1983), em seu livro, *Hooligan: A History of Respectable Fears*, chega a remontar ao século XVIII para traçar o declínio dos padrões morais de comportamento supostamente causados pela mídia. A hipótese oposta, *the discipline thesis*, enfatiza as distorções e os exageros nas representações de crime na mídia, o que favoreceria à disseminação do “pânico moral” e ainda contribuiria para consolidar o apoio popular às políticas punitivas. De acordo com tal perspectiva, a mídia não causaria criminalidade, mas criaria um suporte decisivo para as políticas de *law and order*. A forma ideal típica de cada uma dessas hipóteses compartilha em comum a “demonização da mídia”, seja considerando-a uma ameaça à “ordem e à moralidade públicas”, seja representando-a como “forma insidiosa de controle social”.

Nas antípodas das perspectivas anteriores, encontra-se *the libertarian thesis* que nega a ocorrência de qualquer impacto significativo da mídia sobre o comportamento das pessoas, uma vez que as representações midiáticas, por natureza, não passariam de *mental chewing gum*.⁸⁷ Esse *approach* baseia sua argumentação nas falhas das pesquisas realizadas em laboratório que não teriam conseguido estabelecer qualquer nexo de causalidade entre as representações de crime e criminalidade.

Por último, *the pluralistic thesis* aborda a mídia como um fenômeno complexo, uma arena de disputa entre interesses, pressões e perspectivas díspares, cujos efeitos na opinião pública não seriam monolíticos nem inelutáveis, à semelhança do que seria “uma imensa seringa hipodérmica, autônoma e ideologicamente poderosa, a injetar idéias e valores em

⁸⁷ Goma de mascar para a mente.

um público passivo e dócil” (REINER, 2002, p. 399). Como bem observa o sociólogo da comunicação, Gilberto Barbosa Salgado, “os grupos sociais e os indivíduos não compõem massas inermes a serem moldadas na forma que melhor for conveniente, ao celebrarem interações com textos e com a mídia” (SALGADO, 2006, p. 11). Nessa perspectiva, a mídia é analisada dentro de um complexo processo de interações sócio-culturais, nas quais suas representações e imagens não surgem pré-formadas *ex nihil*, nem seus efeitos sobre o comportamento e a opinião das pessoas se operam de forma mágica. O leitor, ouvinte ou telespectador não são “receptores passivos”, mas “intérpretes ativos” dos textos, mensagens e imagens da mídia.⁸⁸

Perspectiva intermediária entre a “mídia bicho-papão” e “mídia branca-de-neve”⁸⁹, a visão pluralista aborda a relação mídia-criminalidade como eminentemente dialética: por um lado, a mídia constitui peça chave de uma rede simbólica de informação que cria e distribui conhecimento social sobre o mundo; por outro lado, o crime, como fenômeno individual e social, tem raízes e motivações extremamente complexas, impossíveis de serem capturadas apenas em uma variável. Isso implica afirmar o caráter precário das pesquisas que tentam isolar em laboratório fatores puramente midiáticos que possam revelar a natureza criminogênica da mídia. As tentativas positivistas de estabelecer uma relação direta de causalidade entre mídia e criminalidade, sem levar em consideração a inextrincável malha de fatores não-midiáticos, como traços psicológicos, condições familiares e estruturas sócio-econômicas, têm chegado a resultados muito limitados. Em outras palavras, nunca se conseguiu provar cientificamente que as representações de crime na mídia, *per se*, sejam capazes de transformar um cidadão honesto em um criminoso (SURRETE, 1998, 3).

⁸⁸ Com relação ao conceito de “receptor”, Alessandra Aldé nota que “o cidadão comum é receptor da comunicação de massa e usuário de um sistema diferenciado de informação e conhecimento a que recorre de forma mais ou menos ativa. Sua inserção no universo da comunicação de massa dá origem a uma classificação dos tipos de receptor, estabelecidos em função da situação de comunicação em que encontramos os indivíduos (ALDÉ, 2008, p. 6).

⁸⁹ “No campo da comunicação, escreve Aldé, o que se convencionou chamar de estudos de recepção ou audiência, têm se alinhado segundo dois eixos antagônicos, alternando teorias que contrapõem de um lado a concepção dos meios de comunicação como todo-poderosos, que atribui os efeitos da comunicação via mídia exclusivamente à ação do emissor sobre o receptor, relegando este a um papel mais ou menos passivo; do outro, a ênfase na capacidade interpretativa do receptor que, como qualquer leitor pode modificar o significado das mensagens de acordo com suas próprias contingências. As diferentes orientações encontram explicação em questões históricas e metodológicas, estruturais ou evolutivas” (ALDÉ, 2008, p. 28).

Tais limitações, entretanto, em nada tolhem o papel relevante dos *mass media* como definidores do conhecimento, da desinformação e dos mitos sobre o crime. Gaio (2007) nota que as atitudes da opinião pública sobre a punição são condicionadas pela informação, e a experiência pública do crime é reforçada e dramatizada pela mídia: “a representação operada pela mídia sob forma de uma nova inflexão emocional de nossa experiência do crime, sem dúvida, jogou um papel importante para a construção da nova estratégia punitiva” (GAIO, 2007, p. 112).

Essa nova estratégia punitiva partiu do pressuposto de que a mídia constitui a fonte prevalente de informação sobre a vida social, política e econômica do mundo moderno. No caso americano, pesquisas mostram que 90% da população depende da mídia para tomar conhecimento dos problemas sociais, sendo que a importância a eles atribuída varia de acordo com o grau de cobertura dos *mass media* (ADONI e MANE, 1984, p. 325). McCombs e Shaw (1972), comentando as teorias sobre o peso dos meios de comunicação no estabelecimento da “agenda pública”, afirmam que “a mídia pode até não ter muito sucesso em dizer *como* as pessoas devem pensar, mas sem dúvida alcança um sucesso estrondoso em dizer *sobre* o que as pessoas devem pensar” (McCOMBS e SHAW, 1972, p. 117).

Do ponto de vista do “construtivismo contextual” – abordagem teórica que analisa não só os mecanismos de “construção social da realidade”, mas também os “efeitos sociais” de tais “construções” -- a mídia é vista como *locus* privilegiado de competição entre interpretações conflitantes da realidade, onde *claimsmakers* e *policymakers* disputam espaço e interesses para tornar prevalente uma determinada “versão dos fatos” (SURETTE, 1998, p. 8). Exemplo de “construtivismo contextual”, o “episódio King” bem ilustra a hipótese em tela: na noite de 3 de março de 1991, um vídeo amador registrou as cenas de quatro policiais brancos de Los Angeles espancando com barras de ferro um negro, Rodney King, já algemado e indefeso, preso momentos antes por excesso de velocidade. Embora o fato tenha sido claramente registrado pela câmara de George Holliday e exibido exaustivamente pela TV, verificou-se uma notável disputa entre interpretações conflitantes em torno do referido episódio. O fato em si, o espancamento em seus mínimos detalhes, era inquestionável. A construção das causas, conseqüências e significados do evento foram

amplamente disputados pelos agentes que estavam direta ou indiretamente envolvidos no episódio, pela mídia e pelo público em geral.

A primeira interpretação, elaborada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles, entendia que King resistira à prisão e por isso o espancamento era justificado, não tendo os policiais qualquer responsabilidade penal pelo incidente; a segunda versão denunciava a violência policial, mas ressaltava o caráter atípico do incidente e indicava soluções paliativas para o caso, como a reprimenda verbal dos policiais envolvidos no espancamento de King; a terceira e última “construção”, não só condenava a arbitrariedade policial, mas também denunciava a tolerância institucional da Polícia no que dizia respeito ao emprego desproporcional de força contra minorias étnicas. Clamava por mudanças drásticas na própria estrutura da corporação.

O caso foi a júri no distrito de Simi Valley. Por manobras da defesa, doze jurados foram escolhidos, todos eles brancos e filiados ao *National Rifle Association*, o mais poderoso *lobby* da indústria armamentista norte-americana. Quando, no dia 29 de abril de 1992, contrariando a evidência das provas exibidas no processo, o júri de Simi Valley inocentou os policiais agressores, as comunidades negras de Los Angeles irromperam em protestos de rua e em três dias provocaram uma das maiores insurreições cívicas do país, que teve como resultado trágico a morte de 55 pessoas, lesões em outras 2.300, a prisão de 7.000 e a destruição de 1.100 prédios e residências. O total dos prejuízos materiais chegou à casa de 1 bilhão de dólares. (CNN.com, April 29, 2002). Para apaziguar os ânimos, um segundo julgamento foi realizado em 25 de fevereiro de 1993, desta vez em um Tribunal Federal. O júri, composto por brancos e negros, condenou os policiais responsáveis pelo espancamento de King. Houve mudanças radicais na organização policial de Los Angeles. A terceira “construção da realidade” saíra vencedora.

Casos como o de Rodney King abundam na literatura que analisa o papel da mídia no processo de construção social de problemas públicos. Joel Best (1991), por exemplo, descreve o papel da mídia na formação de um novo tipo penal, *violent highway encounters*,⁹⁰ que criminalizou certos conflitos verificados no tráfego em algumas rodovias estadunidenses. Phillip Jenkins (1994), por sua vez, ao analisar o processo de “construção” do *serial killer* na década de 1980, mostra como a interação mídia-cultura-popular foi vital

⁹⁰ Peleja nas rodovias.

para a emergência de uma nova categoria de criminoso.⁹¹ Uma característica comum a esses exemplos é o excessivo destaque dado pela mídia a eventos criminosos relativamente raros e estatisticamente insignificantes: um videotape de espancamento, um tiroteio em uma rodovia, meia dúzia de homicídios em comparação com os milhares que ocorrem anualmente. O resultado desse processo é que infrações criminais atípicas podem modificar e mesmo criar novas políticas públicas, como no caso do seqüestro e morte de Polly Klass, na Califórnia, que desfechou na aprovação da lei *three strikes and you're out*.⁹²

Ao tratar das possíveis interseções teóricas entre as pesquisas de mídia e os estudos do crime, Salgado (2008, p. 1) estabelece algumas premissas consideradas indispensáveis para uma “reflexão problematizadora do tema”. Entre elas, o autor menciona a necessidade da elaboração de uma “teoria transdisciplinar” que fosse precedida por “debates epistemológicos que antecedessem escolhas teóricas”. Tal “articulação temática”, *modo suo*, também foi sugerida por Reiner (2002, p. 393). Partindo das condições lógicas da ação delituosa que idealmente podem se verificar no *iter criminis*⁹³ -- tipificação penal, motivação do agente, emprego de meios adequados, oportunidade e ausência de controle --, esse autor indica possíveis tangenciamentos teóricos que poderiam propiciar aproximações úteis.

Como se sabe, a “tipificação”⁹⁴ é *conditio sine qua non* para uma ação ou omissão vir a ser considerada crime. Mas o tipo penal não surge *deus ex machina*. Nos regimes democráticos, antes de se tornar lei, normalmente a tipificação penal de um comportamento é precedida por debates técnicos onde os vários campos de conhecimento e os diversos grupos de interesse competem para fazer valer sua visão do problema. Em todas essas etapas, a mídia desempenha um papel fundamental ao trabalhar as percepções do público, discutir limites conceituais e sugerir o alcance e rigor com que o novo delito será punido.

⁹¹ Vide nº 5.4.

⁹² Vide Capítulo, 4, nº 4.3.

⁹³ *Iter criminis*, do latim "caminho do crime", refere-se ao processo de evolução do delito, ou seja, as etapas que se sucedem desde o momento em que surge a idéia criminosa até a sua consumação.

⁹⁴ “A determinação abstrata do que é punível resulta do princípio da legalidade estrita, o qual exige uma condição formal e outra fática para se concretizar: o desvio punível, de acordo com a primeira condição, não é o que, por características intrínsecas ou ontológicas, é reconhecido como imoral, anormal ou socialmente lesivo, mas somente aquele formalmente indicado pela lei como pressuposto necessário para aplicação de uma pena, segundo a clássica fórmula *nulla poena et nullum crimen sine lege*. Conforme a segunda condição, a definição legal do desvio deve ser produzida não com referência a figuras subjetivas de *status* ou de autor, mas somente a figuras empíricas e objetivas de comportamento” (FERRAJOLI, 2000, p. 30).

Segundo Reiner (2002, p. 394), a teoria do *social labeling*⁹⁵ -- adotada na análise da construção social de categorias usadas para descrever e definir a violação de normas e a caracterização de infratores --, tem sido usada com sucesso para avaliar o impacto da mídia no processo de incriminação de certos comportamentos.

Por exemplo, Howard Becker (1963) analisou o papel da mídia e dos “empresários morais” no processo de criminalização da maconha nos Estados Unidos, a partir dos anos de 1930; Jock Young (1971) pesquisou como as representações da mídia amplificaram a criminalidade dos usuários de drogas na Inglaterra e nos Estados Unidos; Stanley Cohen (1972) cunhou a expressão *moral panic*⁹⁶ para designar a “espiral de medo” criada pela polícia e pela mídia em torno dos conflitos de rua entre os *mods* e os *rockers*.⁹⁷ Tais pesquisas ilustram o desempenho da mídia na luta pelo controle das subjetividades e pela criação de novas categorias de ofensores.

Já com relação à motivação para o delito, Reiner (2002, p. 395) sugere a versão da teoria da anomia⁹⁸ de Robert Merton (1938), atualizada e expandida por Cloward e Ohlin (1964), Cohen (1965), Dahrendorf (1985), Young (1999), Messner e Rosenfield (2000), para o estudo do papel da mídia na formação das “pressões anômicas” (*strains*) através de

⁹⁵ A teoria do *social labeling*, desenvolvida por autores como Edwin M. Lemert (*Social Pathology*, 1951; *Human Deviance, Social Problems and Social Controls*, 1967) e Howard S. Becker (*Outsiders*, 1963), sustenta que normas e leis são produtos emergentes de processos sociais nos quais grupos de interesse lutam e competem pela hegemonia cultural dos significados, descrição e categorização do comportamento humano. A criação dos consensos normativos em uma determinada sociedade (*labeling*) ocorreria em consequência de conflitos e relações assimétricas de poder, através dos quais as normas dos segmentos dominantes da sociedade seriam internalizadas como pontos de referência morais e psicológicos (LISKA, 1987, p. 115).

⁹⁶ Em sua obra, *Folk Devils and Moral Panics* (1972), Stanley Cohen assim define a expressão: “a intensidade do sentimento expresso por um grande número de pessoas com relação a um grupo determinado de indivíduos que aparenta ameaçar a ordem social em um certo período de tempo” (p. 17).

⁹⁷ A subcultura *mod* (abreviação de modernismo) teve início na Inglaterra, no final dos anos de 1950. Os primeiros *mods* eram adolescentes de classe média obcecados com tendências da moda e estilos musicais, como roupas italianas, jazz moderno, *rhythm and blues*. A vida urbana dos *mods* era impulsionada por anfetaminas. É crença popular que os *mods* e seus rivais, os *rockers*, representaram uma evolução dos *Teddy boys*, influenciados pelo *rock 'n' roll* norte-americano.

⁹⁸ Inspirada nas obras de Durkheim, as teorias da anomia pretendem expressar a crise, a perda de efetividade ou o colapso das normas e valores vigentes em uma dada sociedade em consequência de seu desenvolvimento econômico acelerado e das profundas alterações sociais que debilitam a consciência coletiva. Para Merton, entretanto, *anomía* se referia também ao vazio e as tensões (*strain*) que se produziam quando os meios socioestruturais existentes não servem para satisfazer as expectativas culturais de uma sociedade: “a conduta desviante pode ser considerada sociologicamente como sintoma da discordância entre as expectativas culturais preexistentes e os caminhos ou vias oferecidos pela estrutura social para satisfação daquelas” (MERTON, 1938, p. 674).

representações de estilos de vida afluentes que acentuariam a “privação relativa”⁹⁹ e incrementariam as demandas sociais para aquisição de bens materiais independentemente da legalidade dos meios utilizados.

No que toca aos “meios”, diz-se com frequência que a mídia é “uma universidade aberta do crime” (SURRETE, 1998, p. 116) que difunde conhecimento e técnicas criminosas. De fato, desde seus primórdios, a mídia tem sido acusada de provocar *copycat effects*, isto é, a imitação fiel, na vida real, de cenas de crimes representados na mídia. O exemplo mais famoso de *copycat crime* citado na literatura foi a tentativa de assassinato do presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan. Ao sair do Washington Hilton Hotel, na tarde de 30 de março de 1981, Reagan foi atingido por um dos disparos efetuados por John Hinckley Jr., jovem texano que sofria de insanidade mental e que posteriormente confessou às autoridades judiciais que se inspirara no filme *Taxi Driver*¹⁰⁰ para perpetrar o atentado.

A teoria da “imitação e sugestão” de Gabriel Tarde (1912) foi a primeira a oferecer as bases teóricas para o debate sobre os *copycat crimes*. O autor cunhou a expressão *suggesto-imitative assaults*¹⁰¹ para explicar o comportamento criminoso, cujas causas sociais teriam a mesma origem e seguiriam o mesmo processo de imitação responsável pela criação da moda e dos modismos: “as epidemias de crime seguem a linha do telégrafo” (TARDE, 1912, p. 37). Criticada por seu aparente simplismo, essa abordagem teórica ficou relegada às prateleiras das bibliotecas por um longo tempo. Entretanto, no início dos anos de 1970, a eclosão do *media-oriented terrorism*¹⁰² -- aquele que pretendia alcançar fins políticos através da cobertura midiática dos atos de terror --, bem como a ocorrência de inúmeros *copycat crimes* de repercussão internacional, atraíram novamente o interesse da academia pela abordagem daquele sociólogo francês.

⁹⁹ A expressão foi cunhada por Sam Stouffer no livro, *The American Soldier* (1949), mas só em 1966 encontrou sua aplicação científica na obra de W.G. (Garry) Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice: a Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century Britain* (1966), na qual o autor assim define o conceito: “Diz-se que X encontra-se em ‘privação relativa’ em relação a Y quando, privado de algo, X deseja esse algo e compara sua situação de privação com aquela de Y que possui a coisa desejada por X. Do mesmo modo, se as expectativas de X são maiores do que as de Y, ou se X já gozou de uma situação melhor do que a de Y no passado, X pode se sentir igualmente em uma situação de ‘privação relativa’ em relação a Y quando vier a ter as mesmas condições deste” (RUNCIMAN, 1966, p. 10).

¹⁰⁰ Dirigido por Martin Scorsese, *Taxi Driver* (1976) representa o drama de um veterano de guerra, Travis Bickle (Robert de Niro), que trabalha como motorista de táxi nas ruas de Nova York, cidade cuja decadência e corrupção o induz a cometer crimes para salvar uma jovem prostituta, Iris Steensma (Jodie Foster).

¹⁰¹ Agressões induzidas por imitação.

¹⁰² Terrorismo voltado à mídia.

Com efeito, em 1976, o governo dos Estados Unidos publicou *The Report of the U.S. Task Force on Disorders and Terrorism*, no qual afirmava que “o terrorismo moderno é uma criação da mídia, a tal ponto que, se a mídia não existisse, os terroristas a inventariam” (NATIONAL ADVISORY COMMITTEE ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOLAS, 1976, p. 9). Também chamado de “propaganda através dos fatos”, esse tipo de terrorismo desenvolveu uma “relação simbiótica com a mídia” (SURRETE, 1998, p. 148) no sentido de que competia para atrair a maior audiência possível, através de ações violentas de alto impacto social, cujas vítimas e alvos eram escolhidos seguindo critérios midiáticos de noticiabilidade (*newsworthness*)¹⁰³ e cujo objetivo principal -- espalhar o pânico na população – só podia ser alcançado através da mídia. Essa retórica simbólica do terror deixou o poder político em desvantagem, uma vez que aos governos restava apenas a alternativa de censurar a mídia.¹⁰⁴ Ross (2007) nota, entretanto, que “não é devido ao sucesso alcançado pelo terrorismo no emprego dos *mass media* que se pode deduzir o mesmo sucesso na aceitação de sua mensagem, muito menos se inferir qualquer tipo de apoio popular à causa do terror” (p. 220).

Com relação às “oportunidades”, Reiner (2002, p. 395) menciona o fato de que a mídia “alterou profundamente a rotina das atividades de entretenimento e socialização das pessoas”, aumentando as oportunidades para a prática de crimes contra a propriedade, especialmente no que toca ao roubo e furto de aparelhos eletrônicos, como televisores, vídeos, rádios, CDs, computadores e telefones celulares. O autor também realça o papel da mídia na formação de um *ethos* consumista que aumentaria o volume de “alvos tentadores” e, conseqüentemente, as oportunidades para o crime, como, por exemplo, o automóvel, considerado o alvo predileto de criminosos em todo o mundo.

A “ausência de controles” é o último fator importante a ser mencionado por Reiner (2002), uma vez que muitos ofensores potenciais, embora motivados e possuindo meios, desistem de levar adiante a empresa criminosa diante de controles efetivos. Esses podem

¹⁰³ Sob a ótica puramente organizacional, o terrorismo é atual, dramático, violento e visual, além de causar profundo impacto no público. Ao contrário das guerras e conflitos revolucionários, geralmente prolongados e complexos, os atos de terrorismo têm um início e um fim, podem ser encaixados em noticiários de curta duração, possui forte carga emocional e envolve pessoas e interesses considerados importantes pela audiência.

¹⁰⁴ Carlos Marighella, fundador da Ação Libertadora Nacional (1968) e um dos principais articuladores da luta armada no Brasil, assim escreve no “Minimanual da Guerrilha Urbana”: “A guerra de nervos, ou guerra psicológica revolucionária, é uma técnica de agressão baseada no uso direto e indireto da mídia a fim de desmoralizar o governo” (apud Alexander, 1979, p. 161).

ser “externos”, como a polícia, ou ainda “internos”, como os traços de personalidade denominados de “policia da consciência” pelo psicólogo alemão, Hans J. Eysenck (1964). A eficácia de tais controles seria erodida pelas imagens midiáticas de dois modos: os controles externos, pelas representações depreciativas do sistema judicial e pela ridicularização do papel da polícia, o que sugere uma sensação de impunidade. Entretanto, o maior impacto ocorreria em virtude da deterioração gradual dos controles internos que costumam inibir o comportamento delituoso, o qual seria favorecido pela promoção da permissividade e indisciplina.

Após considerar algumas das possíveis “articulações temáticas” entre as pesquisas de mídia e as de crime,¹⁰⁵ serão discutidos, na seqüência, alguns pontos atinentes à análise de conteúdo, representações e efeitos da mídia. O pressuposto da análise é o de que, quaisquer que sejam os objetivos da mídia-- comercial, político, moral ou estético –, ela sempre visa provocar algum tipo de resposta do público. Essa resposta, entretanto, depende em larga medida de como os conteúdos de suas representações são interpretados pelas pessoas.

5.2. Representações de violência e crime

Toda “representação”, aqui entendida como “grupo de sinais e símbolos” (VALVERDE, 2006, 28), obviamente tem um conteúdo. Perguntado sobre as notícias veiculadas em um jornal ou TV, alguém provavelmente descreverá o “conteúdo” do que leu ou assistiu. Entretanto, esse mesmo “conteúdo” varia de acordo com a forma e o tipo de mídia: *the medium is the message*¹⁰⁶ (McLuhan, 1964, p. 10). Na propaganda comercial, por exemplo, a informação (conteúdo) sobre bens de consumo é mínima, mas o “logo da marca” (e.g., McDonalds), intensamente associado a certos desejos e sentimentos através de uma “metonímia de repetição”,¹⁰⁷ pode causar um enorme impacto sobre os consumidores. Um mesmo fato, noticiado por um *tabloid* e por um *quality newspaper*, pode ter o mesmo conteúdo, mas o tom da linguagem, os caracteres tipográficos empregados e o

¹⁰⁵ Para uma análise mais aprofundada de tais articulações, ver SALGADO, 2008, pp. 7-17.

¹⁰⁶ O meio é a mensagem.

¹⁰⁷ A metonímia (gr. *meta*, além de, mudança, e *ónyma*, nome) é utilizada como estratégia de *marketing* para associar símbolos, marcas, eventos ou estilos de vidas a produtos específicos. Por exemplo, a marca Nike é geralmente associada à imagem de um atleta veloz ou de um jovem que gosta de aventuras.

tipo de ilustração, alterarão significativamente a mensagem veiculada.¹⁰⁸ Isso porque o “formato” de uma representação também transmite uma mensagem. Aos olhos do leitor um artigo científico “formatado” para ser publicado em uma revista especializada parece mais “científico” do que sua versão manuscrita.

Conteúdos e formatos, por sua vez, dependem do *medium*. Websites possuem “páginas virtuais” que podem ser “abertas” ou copiadas, em qualquer ordem, simplesmente por um clique em uma palavra hiperlinkada, o que não é possível em jornais ou revistas. Ao contrário da *printed media*, a mídia visual, sobretudo a TV, derruba as barreiras de acesso às informações que hierarquizam em certas categorias -- letrados, semiletrados e iletrados -- a audiência, proporcionando a todos uma apreensão direta, rápida e simplificada de suas mensagens. Por isso, segundo a maioria dos pesquisadores, o nível de conhecimento e o tipo de informação com os quais as pessoas constroem as realidades sociais foram dramaticamente expandidos e homogeneizados pela televisão.

Mathiesen (2001) sustenta que o aumento, a permanência e a importância crucial da “ameaça do crime” nos Estados Unidos e na Europa deve-se em larga medida ao “poderoso efeito das imagens de televisão”. Sem cair na armadilha de querer atribuir a fatores midiáticos a causação de todos os males da sociedade, o autor faz notar, entretanto, o *quantum lip*¹⁰⁹ representado pelo advento da TV na construção social dos problemas sociais. Assim como o automóvel não é uma “carroça sem cavalo”, assim também a TV não é um “jornal em imagens”. Para Mathiesen, a TV seria o *panóptico* de Foucault ao reverso. Um “synóptico” no qual os “muitos” vêm, admiram ou rejeitam os “poucos”.

Não se trata de manipulação consciente para criar uma imagem particular do crime por parte do *staff* da TV, mas da aderência a critérios que indicam o que vale a pena ser transmitido e o que não vale. No que diz respeito ao crime, as massas geralmente não tem acesso à informação competitiva. Elas se encontram na mesma situação do fiel que acredita piamente numa mensagem religiosa (MATHIESEN, 2001, p. 38).

Apesar do fascínio natural da TV, que muitas vezes suplanta até mesmo aquele exercido pelas relações interpessoais, alguns pesquisadores chamam atenção para os efeitos

¹⁰⁸ Basta comparar, *e.g.*, as chamadas de primeira página de um *tabloid* e de um *quality newspaper* nacionais: “PM Detona dois no Cosme Velho” (*Meia Hora de Notícia*, Rio de Janeiro, 16/01/2009). “Assaltantes Mortos no Cosme Velho” (*O Globo*, Rio de Janeiro, 16/01/09).

¹⁰⁹ Salto qualitativo.

negativos da TV sobre a formação da opinião política dos telespectadores. Entre os efeitos potencialmente negativos estaria a redução do comparecimento às urnas, o baixo nível dos debates políticos, o declínio dos partidos, a reeleição quase automática dos mandatários e a adoção de estratégias retóricas e simbólicas em detrimento de políticas públicas voltadas à solução efetiva dos problemas sociais.

Iyengar (1994) nota que:

A única área da vida política sobre a qual o impacto da TV foi cientificamente demonstrado é a opinião pública. Para a maior parte dos norte-americanos, o mundo dos ‘temas públicos’ se revela principalmente no *son et lumière* dos programas televisivos, os quais efetivamente ditam a pauta política do país. As questões sociais veiculadas pela cobertura das redes de TV tornam-se prioridades aos olhos da maioria dos telespectadores (IYENGAR, 1994, p. 2).

É por isso que, ao transmitir de modo sensacionalista um incidente isolado, a cobertura televisiva de crimes violentos pode induzir os telespectadores a se identificarem com a vítima, mesmo quando o crime tenha ocorrido a centenas de quilômetros do local de recepção da notícia, o que contribui para acentuar a percepção geral de criminalidade. Em pesquisa experimental sobre a influência nos telespectadores de *crime news script*¹¹⁰ veiculados nos noticiários locais das redes de TV de Los Angeles entre 1996 e 1997, Gilliam Iyengar (2000) constaram várias “regularidades” no *script*: os crimes são predominantemente violentos, a cobertura é episódica -- no sentido de que focaliza eventos discretos e não resultados coletivos ou contextos gerais -- e há sempre a figura do *prime suspect*, que aparece como agente causal do evento criminoso. Como os telespectadores geralmente apreendem dos “suspeitos” apenas aquilo que se limita às atribuições visuais, o crime violento tende a ser relacionado à raça e à etnia.

Das 3.014 coberturas sobre crime, 83% foram sobre crime de sangue, embora os homicídios respondam por menos de 1% nos índices de criminalidade de Los Angeles: *If it bleeds, it leads*¹¹¹ diz o bordão jornalístico. Mais da metade dessas reportagens fazia alusão explícita à raça e à etnia do suspeito, onde os afrodescendentes e hispânicos

¹¹⁰ O conceito de “script narrativo”, aqui mencionado, encontra base teórica na psicologia cognitiva e pode ser definido como uma seqüência coerente de eventos esperados pelo indivíduo que o envolve, seja como participante seja como observador (ABELSON, 1981, p.716).

¹¹¹ Se sangra, lidera!

apareciam em 58% dos casos, embora a esmagadora maioria das prisões desses grupos seja por crimes contra a propriedade e não por homicídios (GILLIAM e IYENGAR, 2000, p. 561).

Seguindo tendência semelhante, a revista *Time* elegeu os dez crimes que abalaram os Estados Unidos e o mundo na edição especial de ano novo, *The Top 10 Everything of 2008*. A maioria das histórias retratadas (60%) revela o horror vivido no interior de famílias aparentemente normais, onde o pai, a mãe ou o padrasto abusa sexualmente ou mata brutalmente seus filhos pequenos, parentes e amigos. Dois casos de assassinatos “randômicos”: um passageiro de ônibus é esfaqueado dezenas de vezes por um imigrante chinês que viajava a seu lado. O assassino corta a cabeça da vítima e a exhibe como troféu para os demais passageiros estupefatos; uma apresentadora de TV chega em casa e é violentamente espancada até a morte por autor ainda misterioso. Um caso de fraude bilionário pela Internet e, por último, a recente condenação da estrela do baseball americano, O. J. Simpson, por roubo à mão armada em um hotel de Las Vegas.¹¹²

Mas o fato dos *scripts* sobre criminalidade não refletirem o mundo real, não representa nenhuma novidade para a pesquisadora da Universidade de Toronto, Mariana Valverde:

Tal crítica falha em reconhecer que o homicídio, não os crimes contra a propriedade, tem o condão de ser supervalorizado e superrepresentado na mídia pelo simples fato de que, a morte deliberada de outro ser humano, a mais prístina das proibições morais, captura a atenção do público mais do que qualquer outro tipo de crime, permitindo a exploração virtual das profundezas da maldade humana e da criatividade da investigação forense por parte de uma audiência confortavelmente sentada em uma poltrona,” (VALVERDE, 2006, p.115).

Inspirada na análise foucauldiana das “micro-realidades” e nos estudos da semiótica social de Roland Barthes, Valverde (2006) “radicaliza” a noção de *content analysis* ao estender seu escopo para além das imagens da mídia: “uma das sérias limitações das abordagens que procuram analisar as relações crime-mídia é o isolamento artificial das representações mediadas daquelas que ocorrem em tempo real no cotidiano das pessoas” (VALVERDE, 2006, p. 12). Segundo a autora, *content analysis* deveria alcançar não só os conteúdos midiáticos, mas também as “formas vivas” de representação de *law and order*

¹¹² São as seguintes *crime stories*: A Dreamgirl's Nightmare; A Ranch Raided, The Dungeon of Amstetten; A Missing Child; The Con Man; Murder and the Financial Crisis; A Bus Beheading; The Killing of the Anchorwoman; France's \$7 Billion Bank Bust; Prison for O.J. (*TIME*, 09/12/2008).

que permeiam o dia-a-dia do cidadão. Por exemplo, os símbolos usados pelas forças de repressão ao crime para fazer valer sua autoridade, o modo como policiais fazem a ronda nas ruas de um bairro, a imponência das instalações físicas que abrigam as instituições de *law enforcement*,¹¹³ e até mesmo os rituais de culto cívico, como a recitação do hino nacional nas escolas e o hasteamento da bandeira em cerimônias oficiais. Segundo a autora, esse conjunto de imagens e símbolos constituiria “representações vivas” de *law and order* que normalmente passam despercebidas, mas cuja análise seria fundamental para se avaliar o modo como as pessoas “vivenciam” a aplicação ou a transgressão da lei na vida real.

Já em relação aos limites das pesquisas quantitativas sobre mídia e criminalidade, Valverde faz as seguintes ressalvas:

Parece de pouca utilidade *surveys* que comparam o conteúdo dos programas ficcionais e dos noticiários da mídia com a “realidade” das estatísticas oficiais de vitimização. Isso porque, enquanto seja relevante a demonstração de que o público é mal informado sobre as probabilidades reais de ocorrência de certos crimes, dificilmente é novidade para alguém afirmar que nem os jornais nem a TV representam fielmente a “realidade”. Nem mesmo os *reality shows* têm essa pretensão. As pessoas que aparecem nas telas de TV ou nos filmes não se comportam do mesmo modo na vida diária, do mesmo modo que as fotos de um álbum de família, por mais espontâneas que pareçam, não devem ser tomadas como amostras randômicas fidedignas da experiência cotidiana da família (VALVERDE, 2006, p. 32).

Tais considerações remetem à noção de *info-tainment*, uma forma de cobertura midiática do crime que mistura formatos de notícia e entretenimento. Os *Reality programming* entretêm pela dramatização de eventos criminosos reais, enquanto que os programas ficcionais pretendem cativar a audiência emulando a “realidade das manchetes dos noticiários”, o que, do ponto de vista psicológico, pode favorecer a erosão dos critérios que separam a ficção da realidade. Por exemplo, o mais longo seriado da TV norte-americana, “Law & Order” -- prêmio Emmy de 1997, exibido semanalmente na rede TNT de televisão -- assim anuncia seu programa:

Na justiça criminal, as pessoas são representadas em dois grupos igualmente importantes: a polícia que investiga e os promotores que acusam os suspeitos.

¹¹³ Execução ou imposição da lei.

Encenados exclusivamente nas ruas de Nova York, os episódios se baseiam em casos e questões legais que emergem da vida real: são cuidadosamente selecionados das manchetes dos jornais e dos noticiários de TV. Ao longo de onze anos de exibição, o elenco e os personagens mudam, mas a série mantém-se fiel à perspectiva dual que formata o programa, revelando toda a complexidade do crime. Na primeira meia-hora, os detetives da polícia de Nova York investigam os homicídios e prendem os suspeitos; na segunda, o promotor de justiça trabalha nas entranhas tortuosas e muitas vezes frustrantes da justiça penal (TNT TV CHANNEL, *Law & Order*).

Surette (1998) chama de *law of opposites*¹¹⁴ a desconexão entre as representações de crime na mídia de entretenimento e a realidade das estatísticas oficiais. Segundo o autor, “em matéria de criminalidade, qualquer coisa exibida na *media show* é o contrário da realidade” (p. 47). Assim, a visão de mundo (*mean world view*)¹¹⁵ e de sociedade construída nos dramas ficcionais de crime invariavelmente remete à idéia de violência e perigo, sugerindo atitudes de pânico e sentimentos de medo, isolamento e suspeição, já que os criminosos geralmente retratados pela mídia não são facilmente reconhecidos por ocuparem posição de prestígio e poder na sociedade (GERBNER E GROSS, 1980, p. 154). Ao representar uma dinâmica social intrinsecamente predatória, a mídia de entretenimento satura a audiência com imagens de criminosos incontroláveis, imprevisíveis e irracionais. Seus adversários já não são os *sheepdogs*¹¹⁶ tradicionais, que costumavam orientar suas ações pelo princípio da justiça retributiva, mas os *wolflike vigilantes*¹¹⁷ que desdenham os procedimentos legais por representarem obstáculos ao combate à criminalidade: “os programas que exploram o tema do crime até podem tratar de *law and order*, mas invariavelmente são levianos na lei e pesados na ordem!” (SURRETE, 1998, p. 51).

Além disso, nota-se que a ecologia midiática do crime nos shows ficcionais separa e isola a criminalidade de outros problemas sociais – como desemprego e educação precária – os quais se encontram inseparáveis na vida real. Por sua vez, a representação do fenômeno criminoso, como exclusiva decorrência de escolhas individuais, retira o espaço para considerações sobre causas históricas, estruturais e sócio-econômicas, o que acaba legitimando as criminologias fundadas na visão puramente individualizada do criminoso,

¹¹⁴ Lei dos opostos

¹¹⁵ Visão de um mundo perigoso e cruel.

¹¹⁶ Cães pastores de ovelhas.

¹¹⁷ Vigias ao estilo de lobo ou “predador do bem”, tipo *Rambo*.

como as teorias lombrosianas sobre psicopatas natos, bem como as políticas criminais lastradas na incapacitação e não na reforma social e na reabilitação.

Escholz *et alii* (2004) analisaram o conteúdo dos principais dramas policiais da TV estadunidense, nos anos de 2000 e 2001, comparando-os com as estatísticas oficiais para avaliar dois modelos de *scripts* (*crime control and control talk models*) recorrentes nesses programas. O índice de homicídios registrado na zona cinza entre ficção e realidade chegou a 92% em alguns programas contra 0.22% do *Uniform Crime Report* (índice oficial do FBI) da cidade de Nova York referentes ao mesmo período de tempo. Já o *control talk script*, uma forma de linguagem política usada na discussão de como desvendar os homicídios, revelou uma surpreendente apologia de métodos investigatórios descomprometidos com a defesa dos Direitos Humanos, com o devido processo legal e com a presunção de inocência do acusado. Outros pontos da pesquisa detectaram um tipo de “racismo moderno” que reforça o estereótipo do jovem negro -- maltrapilho, ameaçador e violento, sempre inclinado a perpetrar os crimes mais bárbaros da série -- sendo algemado e preso pelos policiais, enquanto que as vítimas eram quase sempre mulheres brancas e indefesas:

A combinação do modelo de controle da criminalidade com a tipificação de minorias reforçam a percepção de que essas minorias representam uma ‘ameaça social’ à maioria branca e que o único modo de enfrentar tal realidade é conceder à polícia mais poderes discricionários e punitivos (ESCHOLZ *et alii*, 2004, p. 173).

Ao pesquisar os frames narrativos, Iyengar (1994) chegou à conclusão de que o “enquadramento episódico” (*episodic news frame*), isto é, as “instâncias específicas” dentro das quais os problemas sociais são narrados, sugere ao público a imputação individualista de responsabilidade e a aceitação de medidas punitivas contra os culpados apontados dentro desses frames narrativos. Segundo o autor, a “imputação sugerida” ocorreria em menor escala nos “frames temáticos”, onde as questões sociais são enquadradas em contextos históricos mais amplos (IYENGAR, 1994, p. 46).

Embora esses frames narrativos não sejam premissas organizativas originalmente inventadas pelos jornalistas para explicar a complexa realidade do crime, entretanto são definidores prévios da situação de comunicação que se vai estabelecer com os telespectadores. Frames, marcos ou enquadramentos constituem os modos através dos quais

se cataloga e se vivencia a experiência da realidade. Sob a perspectiva da elaboração da notícia, o frame poderia ser definido como o processo de seleção e hierarquização da realidade social pelos jornalistas e suas práticas de trabalho de maneira a promover interpretações e avaliação das questões (ENTMAN, 2004, p. 35).

Segundo Beckett e Sasson (2000), o jornalismo político nos Estados Unidos sempre tendeu a utilizar os enquadramentos episódicos do crime de forma dramática e sensacionalista, com ênfase na violência relacionada ao tráfico de drogas, o que contribuiu para a sobrevalorização dos índices reais de criminalidade e para a criação de um clima propício à exploração política do problema (BECKETT e SASSON, 2000, p. 73).

Gilliam e Iyengar (2000) mostram, por sua vez, que os crimes que dominam a percepção pública e os debates políticos nos Estados Unidos não são os crimes comuns, mas os raros, esporádicos e particularmente violentos. Além disso, o “enquadramento episódico” da criminalidade teria contribuído para criar no público a percepção de que o crime é uma questão de escolha individual, o que favoreceria a formação de políticas criminais de contenção das “escolhas erradas” e da punição daqueles que “persistem no mal” (GILLIAM E IYENGAR, 2000, p. 567).

Reiner (2002, p. 393) sugere as seguintes conclusões ao resumir as principais pesquisas sobre os conteúdos das representações de crime na mídia em geral:

1. As narrativas de crime são prevalentes tanto na mídia ficcional quanto profissional. Esse “fascínio” é constante ao longo da história da mídia.
2. Verifica-se uma preferência indiscutível pela representação de crimes violentos contra indivíduos, embora em proporções que variam de acordo com os tipos de *medium* e mercado. Em todo caso, a proporção de crimes representados na mídia é sempre o oposto das estatísticas oficiais.
3. O perfil das vítimas e ofensores revela uma média etária e um *status* social bem mais elevado do que aquele emergente do sistema penal.
4. O risco de vitimização por crime violento retratado na mídia é quantitativa e qualitativamente desproporcional ao registrado pelas estatísticas oficiais. O mesmo não ocorre com os crimes contra o patrimônio que são sub-representados.
5. Tanto na ficção quanto nos noticiários, as imagens e representações tendem a mostrar os aspectos positivos da polícia, embora críticas episódicas à atuação de policiais no que se refere à eficiência, justiça e honestidade sejam também registradas.

6. O *leitmotiv* preferido das narrativas de crime é a vítima branca de classe média do sexo feminino, em flagrante contraste com as estatísticas oficiais que revelam altos índices de vitimização entre as populações negras e pobres, as quais são representadas na mídia como ofensores e não vítimas.

5.3 Causas e consequências

De acordo com dados da Biblioteca do Congresso (2008), só no âmbito das agências governamentais de saúde dos Estados Unidos, foram realizadas mais de mil pesquisas para tentar estabelecer um consenso científico em torno da conexão causal entre representações midiáticas de violência e comportamento criminosos. A mole de informações gerada por tais estudos influenciou poderosamente as políticas governamentais e a percepção do público no que se refere à relação mídia-violência.

Em 1969, o governo criou *The National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (NCCPV); em 1972, *The Surgeon General's Scientific Advisory Committee on Television and Social Behavior*; em 1982, *Television and Behavior: Ten Years of Scientific Progress and Implications for the Eighties*. Os relatórios publicados por essas comissões, embora divergentes em certos aspectos, formam a opinião oficial da comunidade científica estadunidense em torno da controvertida relação mídia-violência. A conclusão comum a todos esses *reports* é que “a convergência de dados empíricos obtidos em laboratório indica que a exposição a cenas de violência na TV contribui significativamente para o aumento dos níveis de agressividade social” (THE NATIONAL INSTITUTE OF MENTAL HEALTH, 1982, p. 37).

Em 1992, Dr. Brandon Centerwall, professor de Epidemiologia da Universidade de Washington, publicou os resultados de uma extensa pesquisa sobre os índices de homicídios nos Estados Unidos, Canadá e África do Sul. A conclusão a que chegou indicava que “a longa exposição à violência na televisão constitui um dos fatores causais na modificação do comportamento das crianças e no aumento da agressividade nos adultos” (CENTERWALL, 1992, p. 257). Os resultados da pesquisa de Dr. Centerwall foram posteriormente utilizados na criação do atual sistema de classificação etária de filmes e programas de televisão nos Estados Unidos.

Em 2003, dois outros cientistas, Dr. Rowell Huesmann e Dr. Leonard Eron, publicaram os resultados de suas pesquisas. A conclusão a que chegaram confirmou a de seus colegas: “homens e mulheres indistintamente, oriundos das mais variadas camadas sociais, tiveram seus riscos de agressividade aumentados em consequência da exposição prolongada a cenas de violência na TV ainda quando crianças” (HUESMANN e ERON, 2003, p. 219).

Na contramão do consenso oficial, cientistas sociais e psicólogos apontaram falhas metodológicas nos testes de laboratório que permitiram as conclusões acima: a primeira delas seria o fato de que tais pesquisas focam quase exclusivamente sobre “fatores da representação” -- recompensa ou punição do agressor; violência “justificada” pelo comportamento da vítima etc --, sem levar em consideração as características peculiares dos respondentes, como, por exemplo, o grau de maturidade, o feitiço psicológico, o nível de autoestima ou a predisposição à violência. Em segundo lugar, tais experimentos revelariam um *built-in bias*, isto é, um “enviesamento embutido” na suposição apriorística dos efeitos perniciosos das representações de violência da mídia. Em outras palavras, isolar uma única variável (a mídia) e daí observar um fenômeno social relativamente incomum (a violência) a partir de um *setting* artificialmente criado para induzir comportamentos agressivos, equivaleria à “provar o já provado”, uma espécie de “petição de princípio” contida no *built-in bias*. Devido à artificialidade dos *settings* de laboratório, muitos pesquisadores consideram que os resultados desses experimentos não constituiriam “preditores válidos para o mundo real” (Cook *et alii*, 1983, p. 185).

Outro problema levantado pela literatura crítica da corrente oficial refere-se à falta de precisão do conceito de violência: para alguns, trata-se de uma noção ampla que compreenderia diferentes tipos de comportamento social. Enquanto tal, a violência deveria ser analisada com referência a outros fatores sócio-psicológicos que afetam as relações sociais. Outros pesquisadores, entretanto, preferem trabalhar com “definições operacionais de violência”, como, por exemplo, “provocar choque elétrico em uma pessoa”, o que tornaria seu conceito ainda mais desconectado do cotidiano das pessoas (SURRETE, 1998, p.123).

Em resumo, embora fundado em premissas tênues, criou-se nos Estados Unidos um consenso oficial de que existe alguma relação causal entre representações de violência na

mídia visual ¹¹⁸ e aumento de agressividade social. Cook *et alii* (1983, p. 191) observam que só em duas circunstâncias se verificaria algum tipo de causalidade: na “configuração errada” (laboratório) para testar a “população certa” (crianças normais) e na “configuração certa” (vida real) para testar a “população errada” (adultos anormais predispostos à violência). Com relação ao crime, a relação entre representação midiática e comportamento criminoso é ainda mais complicada de se estabelecer devido à dificuldade de se testar empiricamente a hipótese. Por isso, a maioria das pesquisas que trabalha essa relação se baseia em *anecdotal reports*. ¹¹⁹ Além disso, qualquer efeito criminogênico que eventualmente venha a ser atribuído à mídia estaria necessariamente agregado a outros fatores sociais.

5.4 Alternativa ao paradigma positivista

Dada a natureza subreptícia do crime, as pesquisas sobre os possíveis efeitos criminogênicos da mídia se deparam com obstáculos metodológicos consideráveis, o que torna a escolha, isolamento e avaliação das variáveis -- indispensáveis para o estabelecimento de qualquer relação de causalidade -- extremamente penosas. A alternativa explorada por certos pesquisadores tenta contornar o problema focando na relação mídia-violência e nos testes de laboratório. A hipótese, popularmente conhecida pela expressão *monkey see, monkey do*, ¹²⁰ se baseia na premissa de que as representações de violência na mídia eletrônica (TV, filmes, vídeo-games etc) teria o condão de provocar o aumento da agressividade social e também da criminalidade. A dificuldade encontrada por tal abordagem é que muitos tipos de violência não constituem necessariamente crime, e muitos crimes não são violentos. De acordo com certa corrente de psicólogos e cientistas sociais, essas e outras peculiaridades dos fenômenos analisados tornam os testes empíricos sobre a relação mídia-violência no mínimo inconclusivos (SURRETE, 1998, p. 114; REINER, 2002, p. 396; LIVINGSTONE, 1996, p. 306).

Tal resultado se deve, em parte, ao “paradigma positivista” adotado na avaliação dos testes, assim definido por Dominick (1978) “método de estudo e análise de mensagens

¹¹⁸ A preocupação com a mídia impressa, nesse aspecto, é mínima.

¹¹⁹ Depoimentos verbais.

¹²⁰ Macaco vê, macaco faz.

midiáticas realizado de modo sistemático, objetivo e quantitativo, com a finalidade de medir certas variáveis” (DOMINICK, 1978, p. 106). A pretensão desse paradigma seria fornecer uma análise de conteúdo puramente objetiva e livre de qualquer viés subjetivo, baseada em avaliações quantitativas de certos atributos das mensagens midiáticas. Valverde (2006), que adota métodos não colonizados pelo paradigma quantitativo, sustenta que:

É difícil imaginar um método universal de análise das representações de crime na mídia que possa ser reduzido a uns poucos procedimentos metodológicos, uma vez que as questões centrais para a discussão científica sobre metodologia – validade, confiabilidade, replicabilidade, e capacidade de predição de eventos futuros –, embora importantes, não encontram utilidade direta na análise qualitativa daquilo que com frequência constitui um conjunto ímpar de sinais, símbolos e representações (VALVERDE, 2006, p. 32).

A hipótese central de Valverde (2006, p. 14) é a de que cada representação de crime e de *law and order*, tanto na mídia quanto na vida real, “cria formas particulares de autoridade” (e.g., um distintivo policial) e “tipos específicos de conhecimento” (e.g., psiquiatria forense), mesmo quando não são explicitamente mencionados na mídia nem percebidos na vida real. Com base no argumento dessa pesquisadora, poder-se-ia afirmar que certas modalidades de crime ou desvio favoreceriam a criação de novas formas de autoridade e de conhecimento do mesmo modo que novas doenças estimulam práticas médicas renovadas no âmbito da medicina e os “vírus” de computador geram novas tecnologias de proteção. Para a autora, o *serial killer* teria provocado, nos Estados Unidos, uma nova modalidade de autoridade psiquiátrica e conhecimento forense.

Valverde (2006, p. 116) utiliza as pesquisas de Phillip Jenkins (1994), que mostram a emergência de uma nova inflexão no conhecimento e na autoridade da psiquiatria forense no final dos anos de 1980, para ilustrar a sua hipótese. Nessa época, o FBI era uma instituição em crise, ameaçada pela perda de seu inimigo predileto, o comunismo, e pelo corte orçamentário do Congresso, devido ao fracasso da agência em resolver a contento um caso de sabotagem contra a Marinha estadunidense. Para se reestruturar e justificar o financiamento do governo, o FBI precisava encontrar um “novo inimigo” que representasse uma “ameça nacional”, uma espécie de “criminoso supralocal” com potencial suficiente para aterrorizar a imaginação das pessoas e justificar o emprego de suas unidades *high-tech*.

O *serial killer* surgiu como melhor opção e a Unidade de Ciências Comportamentais do FBI ¹²¹ como a autoridade definitiva no assunto.

Antes de tudo, é preciso notar que a expressão *serial killer* equivale a um *misnomer* ¹²² dado que alcança apenas alguns indivíduos que “matam em série”. Assim, os traficantes de drogas que eliminam seus rivais por vingança ou interesse econômico, os soldados que chacinam populações inteiras nos campos de batalha ou mesmo os terroristas que agem por motivos políticos, não entram no escopo da definição. E ainda: homens ou mulheres que tiram a própria vida, depois de fazê-lo com os membros da família, são igualmente excluídos do discurso *serial killer*. De acordo com Jenkins, “apenas uma porção ínfima de delinquentes que matam em série entra na definição dessa categoria criminal: aqueles que assassinam estranhos por motivos de desvio psicológico” (JENKINS, 1994, p. 17). Assim, sem a noção de “desvio psicológico” não é possível definir *serial killer*, o que torna a expressão dependente de conceitos psiquiátricos. Devido a sua autoridade para produzir conhecimento próprio, o qual eventualmente poderia até desafiar a perspectiva *law and order* no trato do problema da criminalidade, a psiquiatria forense sempre foi respeitada por todos aqueles que lidam com a questão da criminalidade.

Valverde (2006, p. 118) utiliza algumas representações de *serial killer* construídas pela mídia para ilustrar sua hipótese, a começar pelo intrigante caso “Jack, o estripador”, assassino que teria matado e dessecado (*ripped*) os órgãos internos de prostitutas nas ruas de Londres em 1888 e que entrou para os anais da fama precisamente por seu anonimato. Fantasma de puro terror e protagonista de uma trama sem *happy end* e sem verdade definitiva, *Jack the Ripper* teve a imagem de um criminoso nunca descoberto modelada pelas tensões culturais, raciais e sexuais da Londres vitoriana do século XIX.

Tudo começou quando a polícia local encontrou o corpo despido e mutilado de uma prostituta em um beco sujo da região Leste de Londres. O fato foi logo associado a outros dois homicídios registrados na mesma área, o que provocou pânico na população feminina

¹²¹ *The Behavioral Science Unit* (BSU) foi criada pelo *Federal Bureau of Investigations* (FBI) em 1972, na cidade de Quantico, Virgínia. Entre suas principais atribuições, encontra-se o estudo das características bio-psicológicas do comportamento criminoso e sua aplicação na detenção de potenciais ofensores através de métodos de *profiling* (análise de perfil). Além disso, o BSU trabalha em colaboração com a *Society of Police Futurist International* (PFI), que se dedica a fazer projeções “futuristas” de métodos especiais de *law enforcement*. O filme de Steven Spielberg, *Minority Report* (2002), cujo enredo se desenrola em torno de uma unidade especial da polícia chamada *Pre-Crime Unit*, é a epítome do modelo utópico de policiamento que sonha detectar e punir o crime mesmo antes de sua ocorrência.

¹²² Designação errônea.

da vizinhança e chamou a atenção dos jornais que espalharam a notícia por toda Inglaterra. A repercussão foi tanta que a Scotland Yard teve de assumir as investigações. Na falta de um retrato falado, a mídia inicialmente representou Jack com as feições de um imigrante judeu típico. Essa imagem racial e xenófoba da fisionomia do estripador refletia as lendas e contos que há séculos perpetuavam no imaginário popular inglês a figura do judeu sádico que mata criancinhas cristãs em rituais satânicos. Em cosequência de tal sandice, centenas de policiais tiveram de ser mobilizados para proteger os judeus de um verdadeiro *pogrom*.¹²³

Entretanto, a versão antisemita de Jack cedeu lugar ao espectro de um “maníaco” sugerido pelo influente jornalista W.T. Stead, conhecido por suas denúncias contra a prostituição infantil e o assédio sexual nos bairros pobres de Londres. Ao invés do “criminoso ordinário de feições vulgares”, atraído pela oportunidade fácil de matar prostitutas, Jack seria um “maníaco sexual bem educado” e morador da região rica da *city* londrina. A expressão “mania”, em voga na incipiente sexologia da época, por supostamente explicar várias modalidades de comportamento desviante, passou a ser considerada “doença mental”. Os crimes de Jack seriam assim explicados a partir de estados mentais perturbados, “manias sexuais”, que poderiam acometer qualquer indivíduo, mesmo britânicos pertencentes à elite social.

A “sexualização” dos crimes de Jack contrastava com a visão *mainstream* da classe-média britânica que via na criminalidade um fenômeno emergente da ralé social ou de raças pervertidas, como a negra e a judáica, mas nunca da mente de um *gentleman* britânico. Tal interpretação passou a ser prevalente quando a Scotland Yard finalmente divulgou detalhes das investigações, até então sigilosos: as autópsias realizadas nos corpos das vítimas revelaram que seus órgãos genitais haviam sido cuidadosamente extraídos e não “arrancados” como se imaginava. Dada a precisão cirúrgica dos cortes, concluiu-se que só um profissional poderia tê-los feito. A figura do *mad doctor*, que já tinha sido tema da novela *Dr. Jekyll and Mr. Hyde*, publicada em 1886, ganhou força no imaginário popular e inspirou a produção de centenas de narrativas ficcionais, a mais famosa delas, *Frankstein*, de Mary Shelley (VALVERDE, 2006, pp. 118-20).

Na seqüência de sua análise, Valverde (2006) contrasta duas representações de *serial killer* produzidas em dois filmes famosos: *Psycho* (1960), diridigo por Alfred Hitchcock, e

¹²³ Extermínio organizado de uma minoria étnica.

The Silence of the Lambs (1991), de Jonathan Demme. No primeiro, um *psycho killer*, Norman Bates (Anthony Perkins), vive as angústias dialéticas do inconsciente, a luta entre *eros* e *thanatos*, em consequência de uma educação recalcada e neurótica. Bates mata uma mulher indefesa (Janet Leigh) quando esta tomava banho no interior do motel de sua propriedade, em uma das mais chocantes e controvertidas cenas da história de Hollywood.

Portador de “desordem de múltipla personalidade”, sua doença encontra explicação adequada na teoria psicanalítica de Sigmund Freud, brilhantemente exposta no *thriller* pela prestigiosa figura de um psiquiatra, cuja autoridade incontestada é reforçada pela confirmação quase profética de seu diagnóstico: após psicoanalisar o criminoso, o médico foi capaz não só de elucidar a morte da jovem, mas também o desaparecimento da mãe de Bates e de duas outras mulheres que a polícia havia dado como desaparecidas. O matricídio, seguido do triplo homicídio, fora deduzido, para espanto de policiais e familiares das vítimas, não a partir de pistas materiais, mas de traços psicológicos do assassino, interpretados à luz da teoria freudiana do complexo de Édipo.

Segundo Valverde (2006), esse prestígio da psiquiatria, tão bem representado no clássico de Hitchcock, provinha menos de seu “poder semiótico” e mais do papel central que exercia nas instituições do *welfare state* que se empenhava em fornecer saúde e educação para todos. Com o declínio do Estado de bem-estar social nos Estados Unidos, o *status* da psiquiatria foi sendo diluído, transformado e reestruturado em decorrência da “competição com outros tipos de conhecimento para-médicos que invadiram o mercado neoliberal emergente” (p. 126). Práticas outrora marginalizadas pelas instituições acadêmicas, como *chiropractors*, medicina de auto-ajuda, Yoga e psicoterapias não-médicas, foram incorporadas aos planos de saúde do país com a finalidade de disponibilizar aos consumidores “escolhas personalizadas” a partir de um “menu” interminável de tratamentos alternativos.

A celebração dessa dinâmica na produção de novos conhecimentos psiquiátricos estaria simbolizada no sucesso de *The Silence of the Lambs* (1991), trama complexa em que não há lugar para o herói tradicional que busca encontrar a “verdade” sobre um malfeitor. Pelo contrário, o enredo se desenrola em torno de “múltiplas autoridades em conflito” que tentam desvendar o mistério sobre um *serial killer*. Dois psiquiatras se destacam no filme: de um lado, Dr. Frederick Chilton (Anthony Heald), diretor de um “asilo penal” (sic!) de

Baltimore, sofre de impulsos libidinosos incontroláveis e parece mais interessado em conquistar a jovem aluna do FBI, Clarice Starling (Jodie Foster), do que capturar James Gumb (Ted Levine), responsável pela morte de várias garotas e pelo sequestro da filha de um senador. De outro lado, Dr. Hannibal Lecter (Anthony Hopkins), psiquiatra sofisticado e canibal inveterado, na lista dos condenados à morte, torna-se a chave que permite ao FBI decifrar o jogo de enigmas e pistas que eventualmente leva à eliminação do *serial killer*. A ambigüidade do papel de Dr. Lecter, médico e psicopata, curiosamente lhe confere um tipo de “autoridade” que provém de sua “experiência pessoal”. Essa experiência, que parece superar qualquer outra forma de conhecimento científico sobre o comportamento de *serial killers*, é coroada de duplo êxito ao final da trama: Clarice, a bela agente do FBI, consegue abater o monstro, e Dr. Lecter, o canibal, consegue fugir para um paraíso tropical no Caribe.

Segundo Valverde (2006), *The Silence of the Lamb* celebra os métodos de *profiling* adotados pela Unidade de Ciências Comportamentais do FBI para classificação de suspeitos, monitoramento de risco e extração de informações de criminosos, o que certamente representa o despontar de um novo tipo de autoridade e de conhecimento psiquiátrico, “uma mescla de ciência de segunda-mão com conhecimentos não-científicos que parece compor a receita de sucesso para o sistema penal contemporâneo” (VALVERDE, 2006, pp. 126-31).

5.5 Mídia e políticas criminais

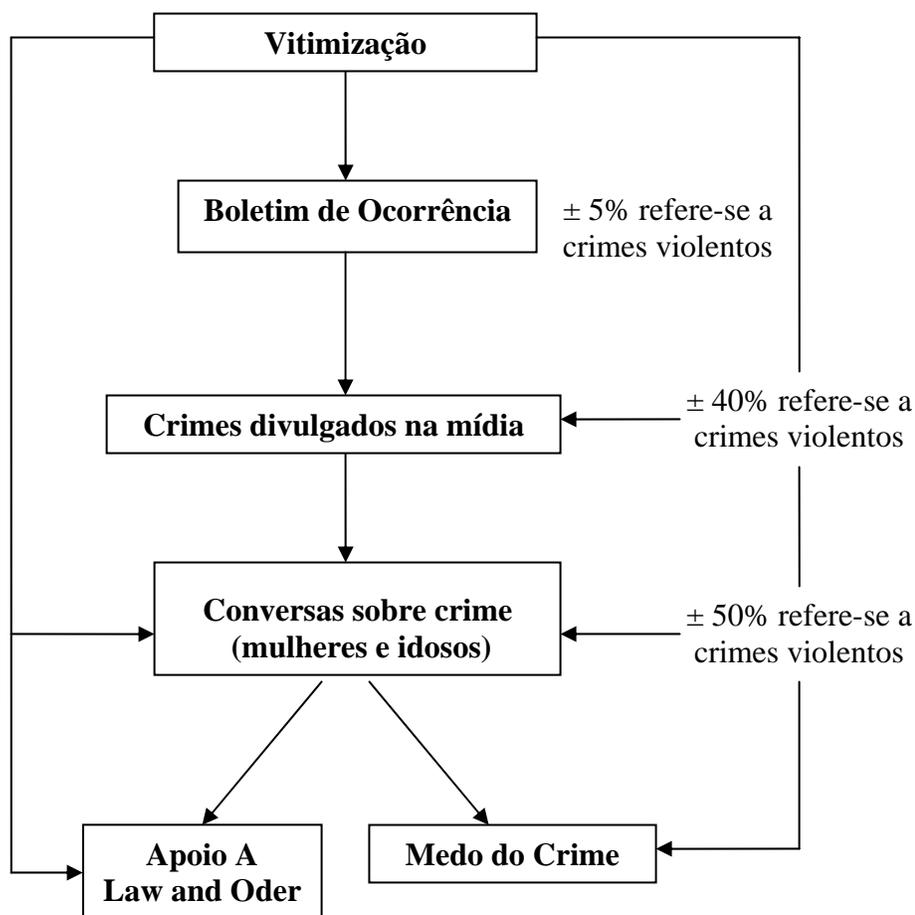
Devido ao fato de que relativamente poucas pessoas têm a experiência direta do crime e da violência, a maior parte das informações sobre criminalidade que elas recebem procede da mídia (Ilustração I).

Pesquisas mostram que até 90% dos entrevistados cita a mídia como fonte primária de informação sobre crime (GRABER, 1979; BENNET, 1980; BECKETT, 2000). A maneira como tais informações são veiculadas, selecionadas, “enquadradas”,¹²⁴ simbolizadas e enfatizadas, depende de fatores organizacionais e políticos que impactam a forma como

¹²⁴ Enquadramentos, segundo a definição de Gitlin, “são os padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os manipuladores de símbolos organizam rotineiramente o discurso, seja verbal ou visual” (GITLIN, 1980, p. 7).

elas chegam até o público. Por outro lado, a mídia depende da audiência para sobreviver economicamente. Isso quer dizer que ela “não opera no vazio” e nem a relação mídia-público tem “mão única”. As narrativas de crime que produz são resultado de interações com eventos e protagonistas, nas quais “a mídia muitas vezes reproduz e reforça elementos dominantes de cada cultura, num círculo de que é difícil determinar o ponto de partida, e que se retroalimenta de forma dinâmica” (ALDÉ, 2008, 19).

Ilustração - I: Representação do Modelo Teórico de J. van Dijk



Fonte: J. van Dijk, *Public Opinion on Crime and Criminal Justice*, vol. XVII, p. 36, 1979.

Através de quadros de referências valorizados, significativos dentro do ambiente cognitivo de grande parte das pessoas, a mídia confere credibilidade a certas visões de mundo que influenciam a elaboração das políticas públicas, uma vez que é na “construção

do discurso, muito mais do que na ação, que o cidadão pode e quer participar da política” (ALDÉ *et alii*, 2005, p. 187). Assim, partindo da premissa de que o processo de construção das atitudes políticas é preponderantemente comunicacional, as informações transmitidas pela mídia representam uma das mais importantes variáveis para elaboração da agenda política de um país.

Um volume considerável de pesquisas foi dedicado ao estudo dessa função, denominada, em inglês, *agenda-setting*.¹²⁵ A conclusão geral estabelecia uma correlação positiva entre a quantidade de coberturas midiáticas sobre problemas sociais e o grau de importância a eles conferidos pelo público (McCOMBS e SHAW, 1972, p. 180). Incentivados por tal correlação, muitos pesquisadores concentraram suas análises no impacto que esse *ranking* exerceria sobre a formulação de políticas públicas, partindo do pressuposto de que haveria uma certa linearidade entre mídia, público e decisões políticas, em um processo que poderia assim ser descrito: a mídia destaca em seu noticiário um determinado assunto; este ganha importância aos olhos do público; *claimsmakers* se mobilizam e *policymakers* respondem. Tal linearidade, entretanto, nunca chegou a ser cientificamente comprovada e nem conseguiu capturar a complexidade das repostas que a cobertura da mídia pode provocar no público (PRITCHARD e BERKOWITZ, 1993, p. 87).

A relação mídia-público parece ser indireta, algumas vezes recíproca e altamente interativa com processos sócio-individuais. Fatores como idade, sexo, nível educacional e renda, ou ainda hábitos mentais, gostos e preferências ideológico-políticas, prevalecem sobre o fator mídia. Algumas pesquisas mostram ainda que os indivíduos cujas preferências políticas coincidem com aquelas realçadas pelos noticiários tendem a buscar na mídia a confirmação de seus próprios pontos de vista, enquanto que aqueles com opiniões divergentes são mais propensos a evitá-la. Nesse caso, o grau de exposição à mídia não seria determinado por seu poder de influência, mas pela capacidade de seleção da

¹²⁵ Em 1972, dois professores da Universidade da Carolina do Norte, Maxwell McCombs e Donald Shaw, publicaram na revista *Public Opinion Quarterly* o resultado de uma pesquisa por eles realizada com 100 eleitores indecisos da cidade de Chapel Hill. Usando uma metodologia simples e inovadora, esses pesquisadores analisaram os conteúdos dos noticiários durante as eleições presidenciais de 1968 para identificar quais assuntos eram mais realçados. Ao comparar esses resultados com aqueles encontrados no *survey* dos eleitores, os autores acharam uma equivalência quase perfeita (97%) entre os “dois conjuntos de saliência” (*sets of issue salience*): os temas que os eleitores consideraram de maior relevância foram os mesmos da mídia. McCombs e Shaw criaram então a expressão *agenda-setting* para explicar o achado, observando que “os *mass media* estabelecem a agenda para cada campanha eleitoral, influenciando a importância das atitudes em relação às questões políticas” (McCOMBS e SHAW, 1972, p. 177).

audiência. Além disso, o impacto das informações veiculadas pela mídia parece ser maior em questões que se encontram fora da experiência e do conhecimento das pessoas e menor quando são discutidas de forma abstrata (YAGADE e DOZIER, 1990, p. 7). As condições locais também parecem influenciar o nível de aceitação das representações da mídia. Por exemplo, se o entorno já é conflagrado, a experiência vivida por seus moradores representa uma fonte alternativa de informação sobre crime que compete com a mídia, tendendo a diminuir seus possíveis efeitos sobre atitudes e crenças. Esse achado, entretanto, não invalida o resultado de outras pesquisas que detectaram uma relação positiva consistente entre indivíduos que apresentam alto consumo de televisão e apoio a certo gênero de políticas criminais, como aumento do policiamento ostensivo, porte de arma e penas mais duras para delinquentes (SURETTE, 1998, p. 205).

Morris Janowitz assim resume a função *agenda setting* da mídia: “a influência da mídia sobre a formulação das políticas públicas não se dá através de proselitismo, mas pelo estabelecimento dos *frames* dentro dos quais ocorrem os debates públicos sobre questões políticas controversas” (JANOWITZ, 1960, p. 402). Bennett (1980), por sua vez, sustenta que *agenda setting* diz mais respeito ao “reforço dos valores sociais dominantes e à legitimação da visão de mundo das elites do que propriamente à criação de novos problemas e valores sociais” (p. 305). Ao selecionar quais eventos e quais perspectivas são dignas de serem noticiadas e comentadas (*newsworthiness*),¹²⁶ a mídia indiretamente reforça ou debilita abordagens já existentes, aumenta ou reduz conflitos, promove ou boicota mudanças políticas. Daí a expressão *agenda reinforcement* considerada por alguns autores mais apropriada para designar a função de *agenda setting* dos meios de comunicação em massa. A mídia opera ainda como *gatekeepers*¹²⁷ que reproduzem e reforçam certos valores e idéias ao mesmo tempo em que filtram outras:

¹²⁶ *Newsworthiness* (noticiabilidade), isto é, o valor conferido a um item particular por uma organização midiática, depende de dois fatores: periodicidade e consonância. O primeiro refere-se ao ciclo temporal dos eventos que podem ser mais apropriados para entrar nas notícias diárias, semanais, mensais etc. A consonância diz respeito ao modo como um evento se vincula a temas previamente noticiados e sua aceitação por parte do público. Eventos inusuais e inesperados são noticiados, mas tendem a ser enquadrados em *frames* anteriormente usados (SURETTE, 1998, p. 61).

¹²⁷ As pesquisas sobre os *gatekeepers* (“guardiões do portão”) analisam o comportamento dos profissionais da comunicação de forma a investigar que critérios são utilizados para a divulgação ou não de uma notícia. Isso porque tais profissionais atuariam como “guardiões” que permitem ou não que a informação “passe pelo portão”, ou melhor, seja veiculada na mídia. Muitos dessas pesquisas concluem que a decisão depende principalmente dos acertos e pareceres entre os profissionais, que estão subordinados a uma cultura de trabalho e a um ethos profissional que não raro excluem o contato com o público.

De modo geral, o público depende dos noticiários para se informar sobre a vida política do país, e da mídia de entretenimento para estímulo intelectual e cultural. Assim cativado esse público forma uma audiência que é alimentada com ‘porções diárias’ de textos e imagens os quais reproduzem a visão de mundo dominante e os valores sociais amplamente aceitos, dado que é de sua aceitação e simpatia que provém o suporte econômico para realizar lucros. Mas o fato de que o público é o elo chave do ciclo econômico da mídia não nos autoriza concluir que os meios de comunicação em massa existam apenas para satisfazê-lo. A proliferação do ‘menor denominador comum’ não reflete demandas populares, mas antes uma política de ‘não ofender ninguém’ que se aplica em áreas de indiferença comum (BENNETT, 1980, p. 307).

Apesar de suas limitações, a abordagem *agenda setting* foi instrumental para a mudança de percepção do impacto da mídia na formulação das políticas públicas. Muito embora boa parte da literatura que analisa tal função o faça em relação à política, há um consenso entre os autores de que semelhante papel também se aplica à questão da criminalidade e da justiça penal (PRITCHARD, 1992; GRABER, 1989; SURRETTE, 1998; BECKETT e SASSON, 2000). De acordo com Surette (1998, p. 203), a melhor abordagem sobre a função *agenda setting* seria a de que mídia, *policymakers* e opinião pública estabeleceriam “formas não-especificadas de interação” que se reforçam mutuamente e que impactam a visão de mundo um do outro. E a mais importante influência de semelhante função se verificaria sobre as políticas públicas, bem como sobre as atitudes e crenças das pessoas acerca do crime e da justiça penal.

Por outro lado, o fato de certo gênero de crime ocupar um *status* privilegiado no *ranking* dos noticiários devido a sua “novidade e dramaticidade”, cria um “ciclo de noticiabilidade” que perdura por certo tempo. Dependendo da qualidade da mídia e do evento criminoso, os meios tendem a reproduzi-lo e formam aquilo que se chama *crime wave*.¹²⁸ Por exemplo, Stuart Hall (1981) e associados estudaram a criação da “onda de assaltos” (*mugging*) na Grã-Bretanha nos anos de 1970:

Mugging tornou-se notícia por ser uma novidade e um evento extraordinário. A princípio, a maior parte dos eventos criminosos parece requerer um elemento de novidade para ser alçado à categoria de notícia. Mas em consequência da própria repercussão nos noticiários, logo a “novidade” fenece e o “extraordinário” torna-se ordinário. É preciso então

¹²⁸ Onda de crime.

sustentar a noticiabilidade declinante com novos elementos dramáticos. No caso da “onda de assaltos”, dois novos “valores” foram adicionados para manter a visibilidade do fenômeno: violência extrema e caráter bizarro dos eventos (HALL et alii, 1981, p. 352).

Mark Fishman (1978) relata, por sua vez, processo semelhante ocorrido em Nova York, também em meados dos anos 70, onde alguns crimes cometidos contra idosos foram inicialmente destacados por um importante veículo de comunicação da cidade, *The New York Times*. Uma “onda de crime contra idosos” se formou quando o tema repercutiu em todo país através das agências de notícias e canais de TV:

Este procedimento requer que um incidente seja despido de seu contexto real de modo a poder ser relocado para um novo contexto simbólico: a notícia. Dado que a noticiabilidade depende de temas atuais, a atenção dedicada pela mídia a um evento pode até transcender sua importância, relevância e oportunidade caso o mesmo fosse considerado dentro de uma perspectiva sociológica. Isso porque os jornalistas emprestam significado aos eventos apenas enquanto instâncias temáticas geradas dentro de um processo organizacional de produção de notícias. Desse modo, um incidente pode se tornar um “tipo grave de crime” apenas com base no que se passa dentro dos centros produtores de notícias, não no mundo real (FISHMAN, 1978, p. 536).

Na visão de Hall e Fishman, ao canalizar a atenção do público sobre certos crimes independentemente dos índices oficiais de vitimização, a mídia cria uma percepção da criminalidade que emerge não da realidade dos fatos, mas da ênfase seletiva conferida a determinados eventos em detrimento de outros. Para esses autores, foi assim que se formou a maior parte das “cruzadas” e das “guerras” contra as drogas, pornografia e abuso sexual de menores nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. O impacto social de tais “cruzadas” pode ser avaliado pelo grau de influência que exerceram sobre as políticas públicas desses países e sobre a destinação de recursos alocados para enfrentar semelhantes *media-made crime waves*.¹²⁹

De um modo geral, os políticos tendem a interpretar a intensidade da cobertura de certos temas como sinal de preocupação do público com os mesmos: “porque os políticos com frequência servem de fonte de informação sobre crime, eles ironicamente acabam reféns dos próprios sentimentos e atitudes que plantaram na mídia” (BECKETT e

¹²⁹ Ondas de criminalidade criadas pela mídia.

SASSON, p. 85). Esses dois autores mostraram em suas pesquisas que a administração Reagan trabalhou em estreita colaboração com a mídia para legitimar as duras medidas adotadas na guerra contra as drogas nos anos de 1980.¹³⁰

No início daquela década, a cobertura da mídia sobre o problema das drogas tipicamente representava usuários brancos cheirando pó de cocaína em um contexto recreacional. Os jornalistas normalmente buscavam suas informações junto à comunidade médica que enfatizava a possibilidade de tratamento. Tal frame foi substituído, no final de 1985, por outro radicalmente oposto, *the siege frame*,¹³¹ que abordava o problema como “epidemia”, “pandemia” e como “praga medieval que sitiava as grandes cidades”. Os usuários agora eram negros pobres que consumiam *crack*, droga supostamente capaz de criar “dependência instantânea” (BECKETT e SASSON, pp. 90-1).

O presidente Reagan utilizou esse frame ideológico para alavancar sua cruzada antidrogas. A abordagem oficial também sofreu uma inflexão radical: a perspectiva *people in trouble*,¹³² que procurava examinar as causas sócio-psicológicas do problema, foi substituída por uma nova abordagem, *trouble makers*,¹³³ que responsabilizava exclusivamente os indivíduos por seus vícios. O *National Institute on Drug Abuse* (NIDA)¹³⁴ foi instruído a suspender o financiamento a qualquer pesquisa científica que adotasse a perspectiva sócio-médica do problema. No verão de 1986, o mesmo Instituto lançou a mais ambiciosa campanha publicitária antidrogas até então realizada pelo governo, *Cocaine, the Big Lie*,¹³⁵ a qual foi ao ar 2.500 vezes ao mês em 75 canais de televisão. O orçamento federal destinado ao combate às drogas saltou de 2 para 12 bilhões de dólares, enquanto que aqueles destinados à prevenção sofreram cortes substanciais (BECKETT e SASSON, pp. 92-3).

Outro caso notório de conúbio mídia-governo ocorreu nas eleições presidenciais de 1988, ao final do segundo mandato de Ronald Reagan, quando o Subsecretário de Justiça, William Bradford Reynolds, redigiu um memorando a todos os integrantes do Departamento de Justiça, intitulado “Estratégia para os Meses Restantes”, em que propunha

¹³⁰ Vide Capítulo 3, nº 3.6.

¹³¹ *Siege*, cerco, sítio de uma cidade ou fortificação.

¹³² Pessoas com problemas.

¹³³ Causadores de problemas.

¹³⁴ Disponível em <http://www.nida.nih.gov/drugpages/cj.html>.

¹³⁵ Cocaína, a grande mentira.

a polarização do debate sobre o problema do crime nos Estados Unidos. Reynolds era da opinião de que “o confronto e não o consenso” levaria o eleitoralmente cambaleante George H. W. Bush à vitória. Ele também expressava receios de que, devido à superlotação dos presídios, “vozes seriam ouvidas no Congresso exigindo menos prisões e mais penas alternativas”. Mas isso, dizia, “seria inaceitável, uma vez que precisaremos deixar claro que a demanda por segurança pública passa obrigatoriamente pela construção de novas prisões” (apud MAUER, 1999, p. 63).

Seguindo o receituário de Reynolds, os conselheiros de Bush resolveram utilizar a mídia para conferir o tão necessário “impulso eleitoral” ao candidato republicano. O “golpe publicitário” ficou conhecido como “caso Willie Horton”, nome de um detento negro que se aproveitou de um programa de reabilitação para praticar assalto à mão armada seguido de estupro enquanto gozava de liberdade condicional. O programa havia sido implementado pelo rival de Bush, o democrata Michael Dukakis, então governador do estado de Massachusetts. A imagem do “estuprador negro”, com toda carga simbólica, foi veiculada em rede nacional de TV através do vídeo *Weekend Prison Passes*,¹³⁶ no qual Dukakis foi indiretamente responsabilizado pelo crime por ter patrocinado “políticas criminais brandas” e por ter se deixado “seduzir pela sociologia liberal”. Esse programa, assistido por mais de 80 milhões de telespectadores, foi decisivo para alavancar a campanha de Bush, então apresentado como “xerife texano”, duro com o crime e a favor da generosa extensão da pena de morte para certos delitos ainda não alcançados pela lei penal.

Em consequência da eleição de George H. W. Bush, um número recorde de 3,5 milhões de detenções por crimes relacionados ao tráfico foi registrado e o volume de verbas federais destinadas à guerra às drogas foi maior do que o alocado por todos os presidentes anteriores. A política penal neoconservadora de Reagan e Bush teve um enorme sucesso do ponto de vista da ideologia que a inspirou: enquanto os investimentos federais com programas de treinamento e desemprego foram reduzidos à metade, os gastos federais com o sistema penal aumentaram em 521% no período entre 1980 e 1993 (MAUER, 1999, p. 68).

Esses casos servem de ilustração para análise de um curioso fenômeno, dentro da abordagem *agenda setting*, que Bennett (1980, p. 306) denomina de “padrão de

¹³⁶ Disponível em < <http://www.youtube.com> >.

causalidade”. Segundo o autor, “o sentido causal dominante, em certas circunstâncias, corre da mídia e do governo em direção à opinião pública e não o contrário”. Isso equivale a dizer que, em momentos cruciais da história da nação, a “cadeia de causalidade” se iniciou nas elites políticas, passou para a mídia e desta para o público. Beckett e Sasson (2000, p. 126), chamam o mesmo fenômeno de “padrão de liderança da elite”. Dennis Loo e Ruth- Ellen Grimes (2004, p. 50) o qualifica de *elite-engineered moral panic*¹³⁷ em seus estudos sobre o crime de rua nos Estados Unidos. A conclusão a que chegaram tais autores questiona o modelo *grass roots*¹³⁸ que explica o medo do crime como elemento justificador das demandas populares por *law and order*:

O crime emergiu como problema nacional nos anos de 1960. Desempenhou papel preponderante nas eleições presidenciais de 1964-1968 e atraiu consideravelmente a atenção da mídia, a qual reproduziu pesquisas de opinião mostrando que, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, o crime passou a ocupar o *status* de problema público número um do país. Democratas e republicanos discordaram de como tratar da questão, mas em um ponto formaram um consenso: *let's get tough!*¹³⁹ A razão para tal atitude deriva da alegação de que a opinião pública exigia medidas punitivas duras contra os “crimes de rua”, demanda essa que só teria crescido ao longo da década. Tal conclusão é teórica e empiricamente falsa (LOO e GRIMES, 2004, p. 50).

Para Loo (2008, p. 16), “o medo do crime é uma história de pânico moral que nunca existiu no sentido de que o público nunca entrou em pânico por causa do crime”. Em consequência disso, seriam falsas as premissas de que *law and order* foi uma reação espontânea da “população em pânico”. Ainda de acordo com o autor,

A preocupação com o crime nunca passou dos 12% durante toda a década de 1960.¹⁴⁰ Nem os protestos de rua nem os índices oficiais de criminalidade tiveram uma influência direta no resultado das pesquisas sobre medo do crime. A associação entre luta pelos direitos civis e criminalidade foi uma construção social fabricada pela elite: mídia, governo e políticos conservadores. Nesse sentido, tanto as pesquisas de opinião pública quanto suas representações midiáticas fizeram parte da produção do discurso da elite. Como muitas vezes elas contradiziam o discurso

¹³⁷ Pânico Moral fabricado pela elite. Esses autores seguem a abordagem de Erich Goode e Nachman Ben-Yehuda (1994) contrária à perspectiva durkheimiana que interpreta os pânicois morais como fenômenos recorrentes e espontâneos resultantes de tensões e ambigüidades culturais. Segundo esses autores, o principal problema de tal abordagem é seu caráter ahistórico que deixa sem explicação por que uma determinada onda de pânico surgiu em um certo período de tempo.

¹³⁸ Povo comum; grupos de base.

¹³⁹ Vamos endurecer!

¹⁴⁰ Na realidade, o que o autor chama de “anos de 1960” vai até 1973.

dominante, a mídia selecionava apenas aquelas que pareciam confirmar tal discurso, chegando até a falsificá-las em alguns casos (LOO, 2008, p. 25).

Para fundamentar sua hipótese, Loo (2004 e 2008) adotou os mesmos pressupostos metodológicos (dados empiricamente válidos obtidos por institutos de pesquisa) empregados no modelo *grass roots*. Através da análise de dados, o autor mostrou, por exemplo, que em 1964, ano inaugural da “politização do crime”,¹⁴¹ a preocupação com a criminalidade não ultrapassou a casa de 1% nas pesquisas enquanto que os direitos civis chegaram a preocupar 58% dos respondentes (Tabela 1). Esses dados são especialmente intrigantes quando se leva em consideração a atmosfera de *perfect storm*¹⁴² criada por distúrbios de rua, luta pelos direitos civis, protestos contra a guerra do Vietnam e rebelião de estudantes nos anos de 1960.¹⁴³

Tabela 02
PROBLEMAS SOCIAIS MAIS RELEVANTES (%)
1964

Pesquisas - datas	Crime	Delinqüência Juvenil	Direitos civis: Discriminação Racial	Direitos civis: Distúrbios de Rua
27 Março - 2 Abril 1964	0,0	1,0	34,0	0,0
24-29 Abril 1964	0,0	2,0	42,0	0,0
25-30 Junho 1964	0,0	1,0	47,0	0,0
23-28 Julho 1964	<0,5	<0,5	58,0	2,0
6-11 Agosto 1964	1,0	<0,5	36,0	2,0
27 Agosto – 1º setembro 1964	<0,5	1,0	46,0	2,0
18-23 Setembro 1964	<0,5	1,0	34,0	<0,5
8-13 Outubro 1964	1,0	1,0	24,0	1,0

Fonte: The Gallup Poll, 1964 (MIP)

Só no ano de 1967 foram registrados 257 tumultos no país (Baskin *et alii*, 1971, p. 35), mas a preocupação com o crime não passou dos 4% (Tabela 2). Como explicar tamanha disparidade? A hipótese discutida por Loo e Grimes (2004) é a do “pânico sem público”,

¹⁴¹ Vide Capítulo 2, nº 2.3.

¹⁴² Tempestade perfeita.

¹⁴³ Por exemplo, em agosto de 1965, a população negra de um bairro pobre de Los Angeles, Watts, se rebelou contra a ação de policiais brancos que prenderam toda uma família de moradores só porque um de seus membros tinha violado leis de trânsito. O tumulto envolveu mais de 30 mil residentes, durou 4 dias, tirou a vida de 34 pessoas, feriu 1.033 e causou prejuízos na ordem de 40 milhões de dólares. 14 mil soldados da Guarda-Nacional tiveram de ser mobilizados para apaziguar os ânimos (HORNE, 1995).

isto é, um “fenômeno social” insuflado pelas elites. Na qualidade de “agentes de legitimação”, a mídia interagiu decisivamente com políticos conservadores e mesmo com institutos de pesquisa para criar uma “sensação de pânico moral” que refletia a ideologia de *law and order*, não as preocupações reais da população (p. 51).

Por exemplo, duas semanas antes do famoso discurso de Barry Goldwater (16/07/1964) ¹⁴⁴ associando crime aos protestos de rua, o editorial da revista *U.S. News and World Report* (29/06/1964), assinado por David Lawrence, chamava a atenção dos políticos para a “onda de crime de proporções sem precedentes causada pela ação dos líderes negros e pelos protestos de rua” (LAWRENCE, 1964, p. 112). Três meses depois, o FBI publicou um relatório alertando as autoridades para “o crescente colapso do respeito a *law and order* por parte da juventude” (LOO e GRIMES, 2004, p. 55). Na edição de 19 de outubro de 1964, a revista *Newsweek* traz uma reportagem analisando os principais temas nacionais antes das eleições de novembro. Entre os temas mais relevantes aparece a ligação entre “segurança nas ruas e direitos civis”, conexão essa que “estaria nascendo na cabeça de muitos eleitores” (NEWSWEEK, 19/10/1964, p. 29). Já em outubro de 1967, Tom Wicker escrevia no *The New York Times* que “*law and order* se tornará uma das mais importantes questões das eleições de 1968” a despeito do fato de que, em agosto, pesquisa do Instituto Gallup indicava que apenas 2% dos entrevistados se mostravam preocupados com o tema (LOO e GRIMES, 2004, p. 58).

Ao contrário da tendência dos meses anteriores, as pesquisas do Instituto Gallup de 2-7 de maio e 26 de junho a 1º de julho de 1968 indicaram um crescimento pronunciado (15% e 29%) da preocupação dos respondentes com *crime and lawlessness* ¹⁴⁵ (Tabela 2), uma “nova categoria” criada artificialmente *após* a realização da pesquisa: originalmente, os entrevistados foram perguntados sobre crime, delinquência juvenil, protestos e distúrbios de rua separadamente. Mas o Instituto Gallup, pela primeira e única vez na história da organização, “colou os dados” para formar um “gênero mais amplo”, um “agregado de itens”, que incluía desde os protestos de rua até o crime.

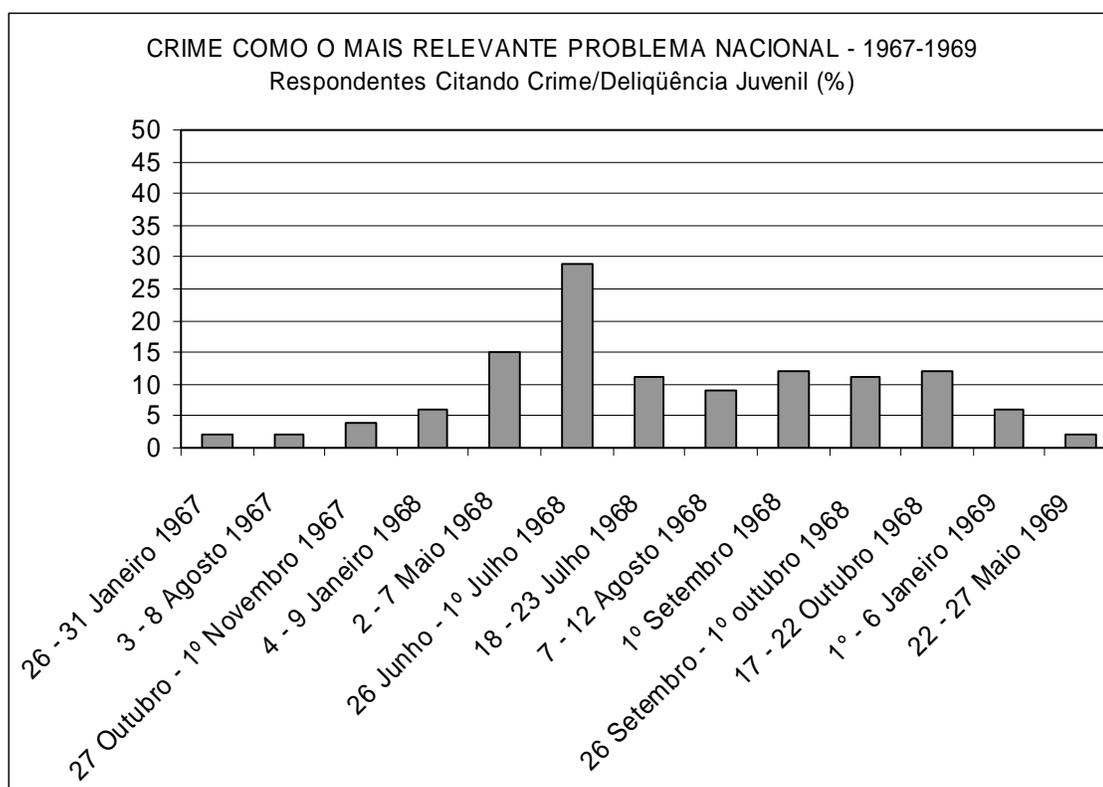
Ao fazê-lo, o instituto criou a falsa impressão de que o problema mais relevante para os eleitores era a questão da criminalidade, impressão essa que repercutiu amplamente na

¹⁴⁴ Vide Capítulo 2, n° 2.2.

¹⁴⁵ Crime e anomia social.

mídia.¹⁴⁶ Em termos metodológicos, sabe-se que ítems díspares não servem de index válido para se medir uma variável, sobretudo quando uma categoria nova é criada pós-pesquisa. A artificialidade do “medo” assim construído ficou ainda mais patente nas pesquisas subsequentes que revelaram quedas significativas na preocupação da população com o crime (Tabela 2), fato ignorado pela mídia justamente às vésperas da eleição presidencial de 1968. É que, Richard Nixon, candidato republicano, concorria prometendo “devolver a lei e a ordem à nação” (LOO e GRIMES, 2004, p. 52-9).

Gráfico - 06



Fonte: The Gallup Poll (MIP).¹⁴⁷

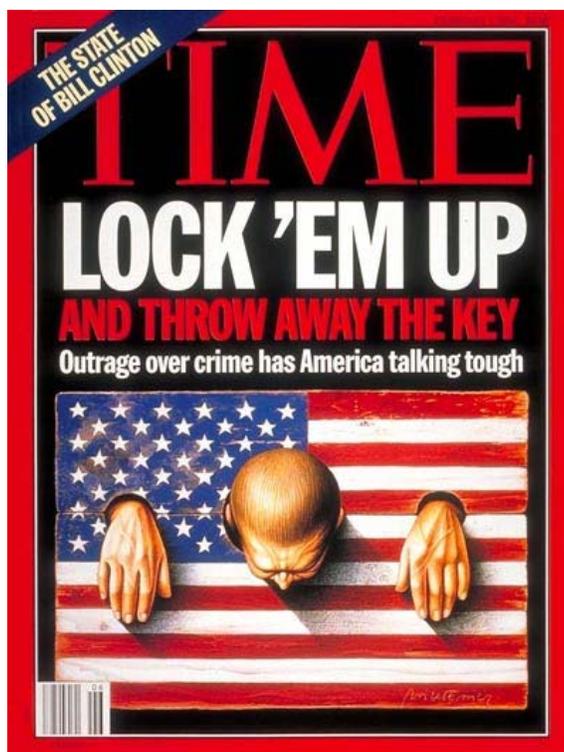
Se o modelo *grass roots* de explicação do “pânico do crime de rua” (1960-1973) enfrenta sérios questionamentos, não menos problemática é a perspectiva *democracy in*

¹⁴⁶ Veja-se, por exemplo, *The New York Times*, 4 de agosto de 1968, p. 45.

¹⁴⁷ Os dados das pesquisas de 2-7 de maio e 26/06 – 01/07 de 1968 representam “categorias agregadas” de *crime and lawlessness* (protestos políticos, distúrbios de rua e delinquência juvenil) “coladas” *ex post facto*.

*action*¹⁴⁸ que tenta explicar fenômeno parecido nos anos de 1990. Transformada em “senso comum”, tal abordagem trabalha com a hipótese de segmentos populacionais inteiros acossados pelo terror de uma criminalidade onipresente e randômica. Lídima expressão desse sentimento é a matéria de capa da revista *Time* de 7 de fevereiro de 1994, na qual Richard Lacayo e Jill Smolowe assinam dois artigos cujos títulos complementares já sugerem a reação da opinião pública diante do pânico: “Prenda-os e jogue a chave fora: Indignação diante do crime faz América endurecer o discurso”.

Ilustração - II



Fonte: *TIME Magazine*, 7 de fevereiro de 1994.

O artigo de Lacayo começa citando uma carta anônima endereçada a um juiz do condado de Dade, na Flórida: “o que vamos fazer com todas essas crianças (monstras!) que usam armas para matar inocentes? Coloque-as no ‘paredão’ e fuzili-as todas!” O jornalista então comenta:

¹⁴⁸ Democracia em ação.

Isso não é letra de música *rap*. Faz parte de um discurso inconsciente compartilhado por muitos. De repente, somos todos ouvidos. Em um dos mais espantosos incrementos na história das pesquisas de opinião, fatia considerável do público expressa sérias apreensões com relação à criminalidade no país. Pressionados de todos os lados pelas evidências de um problema crônico, os políticos, incluindo o da Casa Branca (Clinton), estão mobilizando o mais poderoso arsenal contra os criminosos: prisões, campos de treinamento, *shock incarceration*, trabalhos forçados e sentenças mínimas obrigatórias. Meses antes do início da temporada de baseball, a atmosfera se tornou carregada pelos gritos da torcida: *three strikes and you're out!*¹⁴⁹ (LACAYO, 1994, p. 45).

O quadro descrito pelo jornalista da revista *Time* era tanto mais surpreendente quanto o *Uniform Crime Report* (FBI) de 1993 mostrava uma diminuição de 3% nas cifras de crimes violentos e 4% no crime em geral. Com relação ao “medo do crime”, os índices oficiais eram estáveis e com tendência ao declínio. Nas raras ocasiões em que alcançou o topo da agenda, o público parecia mais reagir aos estímulos da mídia e dos políticos do que exprimir uma preocupação real (BECKETT e SASSON, 2000, p. 120). O próprio Lacayo reconhecia esse fato: “o que não se pode alegar para entender o surto de pânico são as estatísticas oficiais que exibem índices declinantes de criminalidade. Qual o motivo, então? Em primeiro lugar, a ansiedade odeia o vácuo. Com as tensões geradas pela guerra fria e pela crise econômica se evaporando, o medo do crime veio substituí-las. Em segundo, a cada semana as manchetes dos noticiários nos enchem a imaginação com cenas horríveis de criminosos irracionais que batem à nossa porta” (LACAYO, 1994, p. 45).

A medida padrão de “medo do crime” em um *survey* típico é a pergunta: “há alguma área em sua vizinhança através da qual você teria medo de caminhar à noite?” Se o medo do crime realmente constituísse a base popular de apoio às políticas de *law and order*, então seria de se esperar um índice ascendente de receio de “caminhar à noite” ao longo do tempo, o que não ocorreu. Como Beckett e Sasson observaram, “embora o medo do crime seja um fenômeno recorrente, não há base científica para se concluir que a virada punitiva das políticas penais nos Estados Unidos teve como força motriz o pânico generalizado do

¹⁴⁹ Três vezes e você está fora. Alusão à lei penal em vigor na maioria dos estados da União. Vide Capítulo 4, nº 4.3.

crime que teria tomado de assalto a imaginação popular. As estatísticas indicam índices estáveis de medo do crime, muito abaixo daqueles representados pela mídia. Nas raras ocasiões em que o público escolheu o crime e as drogas como preocupação maior, o fez em um contexto de iniciativas políticas massivas que encontraram forte ressonância na mídia” (BECKETT e SASSON, 2000, p. 124).

No que toca, ao medo do crime, pode-se concluir, com base nos autores e nos fatos acima mencionados, que a preocupação da opinião pública se mostrou volátil e suscetível de ser mobilizada por políticos e pela mídia. Isso porque, questionados sobre problemas sociais que afetam o país, os entrevistados geralmente se baseiam em informações obtidas através da mídia e não em suas experiências pessoais para responder os *surveys*. Com relação à função *agenda setting*, verifica-se que a mídia forneceu, ao longo das últimas quatro décadas, uma unidade temática ao que Garland (2001, p. 71) chama de *ragbag*¹⁵⁰ de sensibilidades cambiantes ao organizar frames e estruturar narrativas sobre crime que transformaram escolhas políticas em visões de mundo.

¹⁵⁰ Mixórdia.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como escopo mostrar que a retórica e as políticas *law and order* fizeram parte do projeto conservador de substituição do *social welfare* pelo *penal warfare* que resultou no maior experimento punitivo da história da humanidade: aquele que rejeita a reabilitação, criminaliza a pobreza, condena populações inteiras ao cárcere e elege a punição e o controle como forma de governar os povos. Ao descrever a gênese do movimento *law and order*, esta pesquisa visou destacar certos aspectos contingentes e específicos da realidade penal dos Estados Unidos pouco conhecidos do público brasileiro, os quais dissoam do encantamento superficial que faz da América a figura emblemática da prosperidade aliada à liberdade. O que emerge da presente análise é a radiografia de um experimento que incrimina o cotidiano das pessoas e submete o conjunto das atividades humanas ao crivo da “tolerância zero”. Em jogo neste debate não estão apenas as questões periféricas referentes a tipos de política criminal, mas valores centrais, como a liberdade em relação ao medo e à violência, que tocam o âmago do próprio conceito de democracia e de Estado: que tipo de regime político os Estados Unidos hoje representam: excludente e estigmatizador ou inclusivo e reintegrador?

No dia 1º de julho de 2002, quando foi instalada na cidade de Haia (Holanda) a Corte Internacional de Justiça, os Estados Unidos e a China foram os únicos países a recusar a assinatura do tratado que autoriza a investigação e julgamento de crimes contra a humanidade. Nos meses seguintes aos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente George W. Bush inaugurou o primeiro conflito militar do século XXI contra um inimigo não especificado (“o terror”), conflito esse que se estenderia por um período indeterminado e que exigiria da nação um permanente “estado de guerra”. Escudado pela estratégia do “ataque preventivo” e tirando proveito da simpatia demonstrada pela opinião pública mundial em favor das vítimas do 11 de setembro, Bush recebeu do Congresso poderes quase ilimitados para iniciar ações militares contra qualquer país, organização ou indivíduo a seu bel prazer. Assim alçado à condição de “senhor absoluto da guerra”, Bush não tardou

em tripudiar leis e convenções internacionais, debicar da Carta das Nações Unidas e violar a própria Constituição dos Estados Unidos com o *imprimatur* de uma Corte Suprema nomeada por republicanos conservadores.¹⁵¹

A política agressiva e desastrosa de Bush nada mais foi do que a continuação da metáfora da guerra: guerra contra pobreza, guerra contra o crime de rua, guerra às drogas, guerra ao terror. Nesse contexto, “a política é a guerra continuada por outros meios”, como lembra Foucault (2000).¹⁵² Com efeito, a vinculação de qualquer problema social ao termo “guerra” parece ter o condão de transsubstanciá-lo de mera questão administrativa em “arte de governar”, isto é, a “transformação dos meios materiais e das racionalidades através das quais as elites justificam e estabelecem as dimensões de sua própria governança” (SIMON, 2007, p. 259).

A rejeição flagorosa da política de Bush no último pleito eleitoral que elegeu Barack Hussein Obama à presidência trouxe ao mundo “a audácia da esperança”, título de uma biografia na qual o então desconhecido senador de Illinois traça os rumos de uma nova política que pretende “refazer a América” (OBAMA, 2006, p. 9). “Figura global, comenta Roger Cohen, cujo semblante mais se parece com o cara da esquina do que com as caras impressas nas cédulas do dólar” (COHEN, 2009, p. 33), Obama foi o primeiro afro-descendente a se tornar o 44º presidente da nação mais poderosa da terra. Sua ambiciosa promessa é “re-imaginar” os Estados Unidos não a partir do exemplo de seu poder, mas do

¹⁵¹ É o caso, *e. g.*, das execuções de retardados mentais; ofensores sentenciados à morte por crimes cometidos ainda quando menores de idade (14 a 17 anos); a estratégia conhecida como *extraordinary rendition*, eufemismo para legitimar a “tortura terceirizada”: às autoridades policiais norte-americanas é conferido o poder discricionário de prender, sem ordem judicial, qualquer residente “suspeito de terrorismo”, mantê-lo *incomunicado* por tempo indeteminado e enviá-lo a um país estrangeiro para ser “devidamente interrogado”. É o que aconteceu, por exemplo, com Ali Al-Marri, residente legal nos Estados Unidos, que ao viajar ao Canadá, foi detido pelas autoridades portuárias simplesmente por sua aparência árabe (*racial profiling*) e posteriormente enviado à Síria onde foi torturado e mantido preso por um ano. Seu caso contra o governo dos Estados Unidos foi desconsiderado pela Suprema Corte, por “extrapolação de parzo legal” (NEW YORK TIMES, December 8th, 2008, editorial).

¹⁵² “A política é a guerra continuada por outros meios. O que significa dizer que as relações de poder, tais como funcionam em nossa sociedade, têm essencialmente como ponto de ancoragem uma certa relação de força estabelecida em dado momento, historicamente precisável, na guerra e pela guerra. E, se é verdade que o poder político faz cessar a guerra e tenta estabelecer a paz social, não é de modo algum para suspender os efeitos da guerra ou para neutralizar o desequilíbrio que se manifestou na batalha final da guerra. O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa e de introduzi-la nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem e até nos corpos de uns e de outros” (FOUCAULT, 2000, p. 23).

poder de seu exemplo. Seu principal inimigo parece ser o medo: “não temos nada a temer a não ser o próprio medo”, disse parafraseando Roosevelt.

De acordo com seu programa político, *The Blueprint for Change*, Obama se comprometeu a rever “as disparidades que praguem o sistema penal”, como o enviesamento racial das leis antidrogas (*sentencing disparities*) e as práticas racistas dos órgãos federais de *law enforcement*. Além disso, promete pôr fim ao *racial profiling*, sanear o Departamento de Justiça das indicações ideológicas realizadas pelo governo Bush e estimular programas de reabilitação que ofereçam assistência aos ex-dententos (THE BLUEPRINT FOR CHANGE, 2007, p. 49). Seu primeiro ato de governo foi assinar, no dia seguinte à posse, uma ordem executiva proibindo os campos de detenção secretos, criados pela Agência Central de Inteligência (CIA) em países “amigos”, e estabelecer uma data para o fechamento da prisão caribenha de Guantánamo, onde centenas de “suspeitos de terrorismo” se encontram reclusos há anos sem nunca terem sido formalmente acusados de nenhum crime. Obama também nomeou o primeiro negro da história americana, Eric Holder, para chefiar o Departamento de Justiça. Em seu primeiro discurso enquanto *General Attorney*, Holder causou a indignação da direita racista ao declarar: “embora este país se orgulhe de ser um *ethnic melting pot*¹⁵³, em relação à raça fomos, e creio que continuamos a ser, de vários modos, uma nação de covardes” (ASSOCIATED PRESS, 18/02/2009).

Será o início do fim do “consenso triunfalista” de *law and order*? Parece óbvio que um ethos punitivo construído ao longo de décadas não pode ser modificado do dia para a noite, nem esse parece ser a preocupação central da nova administração que luta desesperadamente para salvar o país do colapso financeiro. De qualquer modo, a pergunta ganha realce pelo fato da América possuir a característica de ser a primeira sociedade da história dotada de meios materiais e simbólicos para impor seu pensamento político e social como estrutura de pensamento universal. Ao fazê-lo, tende a transformar suas instituições em modelos internacionais; seus valores em ideal trans-histórico; suas particularidades em normas abrangentes. Sob o peso formidável da globalização, o risco que se corre é a modelagem das realidades locais à imagem e semelhança do *Tio Sam*. No que diz respeito à exportação das instituições e da retórica punitiva de *law and order*, pesquisadores já

¹⁵³ Uma sociedade composta de diferentes etnias e culturas.

utilizam conceitos como *policy transfer*, *policy diffusion*, *lesson-drawing*¹⁵⁴ que pretendem “medir” o grau de influência que as políticas criminais dos Estados Unidos exercem nos demais países do mundo (NEWBURN, 2002, p. 166).

Para o historiador Denis Rothman, o mínimo que se pode dizer do sistema penal norte-americano é que ele tem sido “ineficiente, absurdamente caro, brutalmente inumano e profundamente marcado pela discriminação racial” (ROTHMAN, 1995, p. 29). Mas, paradoxalmente, as políticas punitivas *made in the USA* exercem uma influência sedutora sobre todos aqueles que se deixam cair na “armadilha da simplificação”: hipóteses e explicações reducionistas que talvez ajudem a exorcizar o medo diante da criminalidade, mas que só agravam a situação (SOARES, 2002, p. 43). É preciso evitar esses equívocos com um espírito crítico aguçado e com humildade intelectual reconhecer a complexidade do fenômeno da criminalidade. Sobretudo é necessário discernir panacéias populistas de políticas criminais sérias.

¹⁵⁴ Política de transferência, de difusão e lições a se tirar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELSON, Robert P., *The Psychological Status of the Script Concept*. **American Psychologist**, vol. 36: 715-729, 1981.

ADONI, Hanna; MANE, Sherril, *Media and the Social Construction of Reality*. **Communication Research**, vol. 11: 323-240, 1984.

ALDÉ, Alessandra, *A Construção da Política: Cidadão Comum, Mídia e Atitude Política*. (Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ), 2008.

_____, XAVIER, Gabriela; BARRETOS, Diego; CHAGAS, Viktor, *Crítérios Jornalísticos de Noticiabilidade: Discurso Ético e Rotina Produtiva*. **ALCEU**, vol. V (10): 186-200, 2005.

ALEXANDER, Y., *Terrorism and the Media*. In: ALEXANDER, Y.; CARLTON, D.; WILKINSON, P., *Terrorism: Theory and Practice*. Boulder, CO: Westview Press, 1979.

ALLEN, F. A., *Criminal Justice, Legal Values and the Rehabilitative Ideal*. **Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science**, vol. 50 (3): 226-232, 1959.

_____, *The Decline of the Rehabilitative Ideal: Penal Policy and Social Purpose*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION, *Cracks in the System: Twenty Years of the Unjust Federal Crack Cocaine Law*. Disponível em <http://www.aclu.org/pdfs/drugpolicy/cracksinsystem>.

ARDAIZ, James A, *California's Three Strikes Law: History, Expectations, Consequences*. **McGeorge Law Review**, vol. 32 (1): 30-36, 2007.

ARGÜELLO, Katie, *Do Estado social ao Estado penal: invertendo o discurso da ordem*. **Instituto de Criminologia e Política Criminal**, vol. 1 (11), 1-28. Curitiba: UFPR, 2005.

ASSOCIATED PRESS, *Holder: U .S. a Nation of Cowards on Racial Matters*, 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=3RtzGraUV9c.>> Acesso em 19 de fevereiro de 2009.

BAILEY, Walter, *Correctional Outcome: An Evaluation of 100 reports*. **Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science**, vol. 57 (6): 153-160, 1966.

BAKER, Vanessa, *The politics of punishing*. **Punishment & Society**, vol 8 (1): 5-32, 2006.

BANFIELD, Edward C., *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press, 1958.

_____, *The Unheavenly City Revisited*. Boston: Little & Brown, 1974.

BARATTA, Alessandro, *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1999.

BARRET, Wayne, *Giuliani's Legacy: Taking Credit For Things He Didn't Do*. **Gotham Gazette**, June 25, 2001.

BASKIN, Jane A., **HARTWEG**, Joyce, **LEWIS**, Ralph, **McCULLOUGH**, Lester Jr., *Race Related Civil Disorders: 1967-1969*. Waltham, MA: Lemberg Center for the Study of Violence, Brandeis University, 1971.

BECKER, Howard, *Outsiders*. New York: Free Press, 1963.

BECKETT, Katherine, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*. New York: Oxford University Press, 1997.

BECKETT, Katherine; **SASSON**, Theodore, *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*. Thousands Oaks, CA: Pine Forge Press, 2000.

BECKETT, Katherine; **WESTERN**, Bruce, *Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy*. **Punishment & Society**, vol3 (1): 43-59, 2001.

BEINART, Peter, *Is Barack Obama American Enough?* **The New York Times**, October 9th, 2008.

BELLAH, Robert N.; **MADSEN**, Richard; **SULLIVAN**, William; **SWINDLER**, Ann; **TIPYOM**, Steven, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in America Life*. Los Angeles: University of California Press, Updated Edition, 1996.

BELTON, Rachel K., *Competing definitions of the rule of law - Implications for practitioners*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

BENNETT, Lance W., *Public Opinion in American Politics*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1980.

BEST, Joel, *Road Warriors on Hair-Trigger Highways: Cultural Resources and the Media's Construction of the 1987 Freewayshootings Problems*. **Sociological Inquiry**, vol. 61 (2): 327-345, 1991.

BOTTOMS, Anthony, *The Philosophy of Punishment and Sentencing*. In: Clarkson, C.; Morgan, R. (eds), *The Politics of Sentencing Reform*, 17-49. Oxford: Clarendon Press, 1995.

BOWLING, B., *The Rise and Fall of New York Murder: Zero Tolerance or Crack's Decline?* **British Journal of Criminology**, vol. 39 (4): 531-554, 1999.

BOYTE, Harry C., *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.

BRAKE, Michael; HALE, Chris, *Public Order and Private Lives: The Politics of Law and Order*. New York: Routledge, 1992.

BUCHANAN, Patrick J., *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*. New York: St. Martin's Press, 2002.

BURKE, Kenneth, *Permanence and change*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1954.

CAPLAN, Gerald, *Reflections on the Nationalization of Crime, 1964-8*. **Law and the Social Order**, vol. 3, 583-638, 1973.

CARTER, Dan, *The politics of Rage*. New York: Simon and Schuster, 1995.

CARTER, Jimmy, *Drug abuse Message to the Congress*, 1977. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu>. > Acesso em 4 de fevereiro de 2008.

CAULKINS, Jonathan, *Are Mandatory Minimum Drug Sentences Cost-Effective?* **Drug Policy Research Center**, 1997. Disponível em: < <http://www.rand.org>. > Acesso em 03 de setembro de 2007.

CAVENDER, Gray, *Media and Crime Policy: A Reconsideration of David Garland's The Culture of Control*. **Punishment & Society**, vo. 6 (3): 335-348, 2004.

CENTERWALL, Brandon S., *Television and Violence: The Scale of the Problem and Where to Go From Here*. **Journal of the American Medical Association (JAMA)**, Vol. 267, No. 22, June 10, 1992.

CHAMBLISS, W. J., *Policing the Ghetto Underclass: The Politics of Law and Order Enforcement*. **Social Problems**, vol. 41: 177-194, 1994.

CHAMPION, Dean J., *The American Dictionary of Criminal Justice*, 3rd Edition. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2007.

CHRISTIE, Nils, *Crime Control as Industry: Towards GULAGS Western Style*. New York: Routledge, 1994.

CIPES, Robert, *The Crime War*. New York: The New American Library, 1967.

CLEAR, Todd R., **FAGAN**, Jeffrey, *The Big Idea: Broken Windows Breakdown it's the Inspiration for Policing as we know it. But is the Broken Windows Theory All it's Cracked up to be?* **City Limits Monthly**, September/October, 2001.

CLINTON, William J., *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, January 25th, 1994. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu>. > Acesso em 25 de janeiro de 2008.

CLOWARD, Richard A., *Remarks on Signing the Violent Crime Control and Law Enforcement Act of September 13th 1994*. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu>. > Acesso em 25 de janeiro de 2008.

CLOWARD, Richard A.; **OHLIN**, Lloyd E., *Delinquency and Oportunity*. New York: Free Press, 1960.

CNN.com, *Los Angeles Riot Still Echoes a Decade Later*, April 29, 2002. Disponível em <http://www.cnn.usnews.com> . Acesso em 19 de janeiro de 2009.

COHEN, Albert K., *The Sociology of the Deviant Act: Anomie Theory and Beyond*. **American Sociological Review**, Vol. 30, 5-14, 1965.

COHEN, Roger, *Magic and Realism*. The New York Times, January 15th, 2009. Disponível em <http://www.nytimes.com/2009/01/15/opinion/15cohen.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2009.

COHEN, Stanley, *Folk Devils and Moral Panics*. London: Paladin, 1972.

COMPREHENSIVE CRIME CONTROL ACT OF 1984 (21 USC § 881(e)). Comprehensive Forfeiture Act of 1984, PL 98-473 (21 USC § 881(a)(7)).

COOK, T; **KENDZIERSKI**, D; **THOMAS**, S., *The Implicit Assumptions of Television Research: Analysis of the 1982 NIMH Report on Television and Behavior*. **Public Opinion Quartely**, vol. 47, 161-201, 1983.

CULLEN, Francis T. and **GILBERT**, Karen E., *Reafirming Rehabilitation*. Ohio: Anderson Publishing Co, 1982.

_____ ; **CLARK**, G A.; J.F. **WOZNIAK**, J.F., *Explaining the Get Tough Movement: Can the Public Be Blamed?* **Federal Probation**, v. 48: 16-24, 1985.

_____ ; **GENDREAU**, Paul, *Assessing Correctional Rehabilitation: Policy, Practice, and Prospects*. **Criminal Justice**, Vol. 3 (2): 109-175, 2000.

_____ ; **SKOVRON**, S.E; **SCOTT**, J. E.; **BURTON Jr.**, V.S.; *Public Support for Correctional Treatment: The Tenacity of Rehabilitative Ideology*. **Criminal Justice and Behavior**, vol. 17: 6-18, 1990.

CURRIE, Elliott, *Crime and Punishment in America*. New York: Henry Holt, 1998.

_____, *Market, Crime and Community*. **Theoretical Criminology**, vol I (2): 147-172, 1997.

DAVIDSON, Carl; **HARRIS**, Jerry, *Globalization, Theocracy and the New Fascism: The U.S. Right's rise to Power*. **Race & Class**, vol. 47 (3) 47-63, 2006.

DAVIS, David, *The Production of Crime Policies*. **Crime and Social Justice**, vol 20, 121-137, 1983.

DIJK, Jan J.M. van, *Public Opinion on Crime and Criminal Justice*, vol. XVII. Hague: Council of Europe, 1979. Disponível em < <http://www.arno.uvt.nl/show.cgi?fid=80090>>. Acesso em 7 de fevereiro de 2009.

DOMINICK, Joseph R., *Crime and Law Enforcement in the Mass Media*. In: Winick, Charles (ed.), *Deviance and Mass Media*. Thousands Oaks, CA: Sage, pp. 105-128, 1978.

DONZIGER, Steven R., *The real war on crime: the report of the National Criminal Justice Commission*. New York: Harper Perennial, 1996.

DWORKIN, Ronald, *A Matter of Principle*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1985.

ENTMAN, Robert M., *Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

ERLICHMANN, John, *Witness to Power: The Nixon Years*. New York: Simon and Schuster, 1970.

ESCHOLZ, Sarah; **MALLARD**, Matthew; **FLYNN**, Stancey, *Images of Prime Time Justice: A Content Analysis of NYPD Blue and Law & Order*. **Journal of Criminal Justice and Popular Culture**, vol. 10 (3): 161-180, 2004.

EYSENCK, Hans J., *Crime and Personality*. London: Routledge, 1964.

FEELEY, Malcolm M., *Crime social order and the rise of neo-conservative politics*. **Theoretical Criminology**, vol. 7 (1): 111-130, 2003.

_____, **SIMON**, Johnathan, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*. **Criminology**, vol. 30 (4): 441-462, 1992.

FERRAJOLI, Luigi, *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

FIORI, José Luís, *Globalização, Hegemonia e Império*. In: Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (eds), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

FISHMAN, Mark, *Crime Waves as Ideology*. **Social Problems**, vol. 25: 531-543, 1978.

FLANAGAN, Timothy; **MARQUART**, James; **ADAMS**, Kenneth, *Incarcerating Criminals: Prisons and Jails in Social and Organizational Context*. New York: Oxford University Press, 1998.

FLECHTER, Michael, *Changes in Police Tactics Trigger Charges of Brutality*. **The Washington Post**, April 27, 1997.

FOUCAULT, Michel, *Em Defesa da Sociedade*. Tradução de Maria E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____, *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões*. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 30ª edição, 2005.

FRANKEL, Marvin, *Criminal Sentences: Law without Order*. New York: Hill and Wang, 1973.

FRANKEL, Max, *O.K, Call it War*, **The New York Times Magazine**, December 18, 1994. Disponível em < <http://www.nytimes.com/magazine>. > Acesso em 17 de novembro de 2008.

GAINSBOROUGH, Jenni; **MAUER**, Marc, *Diminishing Returns: Crime and Incarceration in the 1990s*. Washington, D. C.: The Sentencing Project, 2000. Disponível em <<http://www.sentencingproject.org>> Acesso em 11 de setembro de 2008.

GAIO, André M., *Crime e Controle Social no Brasil Contemporâneo*. **Teoria e Cultura**, vol. I, nº 2, 111-127, 2007.

GARLAND, David, *Punishment and Welfare: a history of penal strategies*. Aldershot: Gower, 1985.

_____, *Penal Modernism and Postmodernism*. In: **BLOMBERG**, Thomas G.; **COHEN**, Stanley, *Punishment and Social Control*. New York: Aldine de Byuyter, 1995.

_____, *Punishment and Modern Society: a Study in Social Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

_____, *The Culture of Control*. Oxford, Oxford University Press, 2001 (A).

_____, *The meaning of mass imprisonment*. **Punishment & Society**, vol. 3 (1) 5-7, 2001 (C).

_____, *The New Iron Cage*. **Punishment & Society**, vol. 3, nº 1, 2001 (B).

GERBNER, G; GROSS, L., *The Violent Face of Television and its Lessons*. In: **PALMER, E.; DORR, A.** (eds.), *Children and the Fear of Television*. New York: Academic Press, pp. 149-162, 1980.

GERGEN, Kenneth; Davis, Keith, *The Social Construction of the Person*. New York: Springer-Verlag, p. 10, 1985.

GILLIAM, Frank Jr.; IYENGAR, Shanton, *Prime Suspects: the influence of local television news on the viewing public*. **American Journal of Political Science**, vol. 44: 560-573, 2000.

GINSBERG, Carl, *Race and the Media: The enduring life of the Moynihan Report*. Washington, D. C.: Institute for Media Analysis, 1996.

GITLIN, Todd. *The Whole World is Watching: Mass Media and the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press, 1980.

GOFFMAN, Erwin, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

GOLDWATER's Acceptance Speech to GOP Convention, **The New York Times**, 17 July 1964, A 17. Disponível em < <http://www.nytimes.com/1964/07/17/opinion/goldwater>. > Acesso em 30 de outubro de 2008.

GOODE, *Deviant Behavior* (8th edition). New York: Prentice Hall, 2008.

GOODE, Erich; BEN-YEHUDA, *Moral Panics: The Social Construction of Deviance*. Cambridge, MA: Blackwell, 1994.

GOODMAN, Amy, *Two races, two systems of Justice in Louisiana*. New Orleans: Truthdig, 2007.

GRABER, Doris A., *Mass Media and American Politics*. Washington, D.C.: CQ Press, 1989.

GREENBERG, David F., *Crime and Capitalism: Readings in Marxist Criminology*. Palo Alto, CA: Mayfield, 1983.

GUSFIELD, Joseph R., *The Culture of Public Problems*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

HAAG, Ernest van der, *Punishing Criminals: Concerning a Very Old and Painful Question*. New York: Basic, 1975.

HABERMAS, Juergen, *A Nova Intransparência: A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas*. **Novos Estudos**, vol. 18 (9): 103-114, 1987.

HADJOR, Kofi Buenor, *Another America: The Politics of Race and Blame*. **Journal of Black Studies**, vol. 27, 16-45, 1996.

HAGAN, John, *Law, Order and Sentencing: A Study of Attitude in Action*. **Sociometry**, vol. 38, n.º. 2, p. 374, 1976.

_____ ; **COLEMAN**, Petty, *Returning Captives of the American War on Drugs: Issues of Community and Family Reentry*. **Crime & Delinquency**, vol. 47: 352-367, 2001.

HAGUE INSTITUTE FOR THE INTERNATIONALIZATION OF LAW, *Rule of Law: Inventory Report*. Hague: HiiL Publications, 2007.

HALL, **CHRITCHER**, C., **JEFFERSON**, T., **CLARKE**, J., **ROBERTS**, B., *The Social Production of News; Mugging in the Media*, (pp. 335-367). In: **COHEN**, S., **YOUNG**, J., (eds) *The Manufacture of News*. Thousands Oaks, CA: Sage, 1981.

HALL, Stuart, *The Great Moving Right Show*. **Marxism Today**, vol. 25: 113-137, 1979.

HARRINGTON, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*. New York: Simon & Shuster, Inc., 1962.

HAYEK, Friedrich A., *The road to serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press 1993.

HAZELRIGG, Lawrence E., *Prison Within Society, A Reader in Penology*. Saint Louis: Garden City Doubleday & Co., 1968.

HENG, Yee-Kuang, *Unravelling the 'War' on Terrorism: A Risk-Management Exercise in War Clothing?* **Security Dialogue**, vol. 33: 220-246, 2002.

HERBERT, Bob, *In America: Dear Mr. President...* **The New York Times**, July 17, 1994. Disponível em < <http://www.nytimes.com>. > Acesso em 13 de novembro de 2008.

HINDERLANG, Michael J.; **GOTTFREDSON**, Michael R.; **FLANAGAN**, Timothy J., eds. *Sourcebook of Criminal Statistics*. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, 1981.

HINDS, Lyn, *Challenging current conceptions of law and order*. **Theoretical Criminology**. London, Sage Publications. Vol. 10: 203-221, 2006.

HIRSCH, Andrew von, *Doing Justice: The Choice of Punishments*. New York: Hill and Wang, 1976.

HOMANS, George C., *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace & World Inc., 1961.

HORNE, Gerald, *Fire This Time: The Watts Uprising and the 1960s*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1995.

HOUSTON CHRONICLE, *Prison Boom Expected to go on for a Generation, Officials Say*, March 7, 1997, p. 12 A.

HUESMANN, Rowell; **ERON**, Leonard, *Longitudinal Relation Between Children's Exposure to TV Violence and Their Aggressive and Violent Behavior in Young Adulthood: 1972-1992*. **Development Psychology**, vol. 39: 201-221, 2003.

IRWIN, John; **AUSTIN**, James, *It's About Time*. Belmont, CA: Wadsworth, 1997.

IYENGAR, Shanto, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier*. New York, Free Press, 1960.

JENKINS, Philip, *Using Murder: The Social Construction of Serial Murder*. Hawthorne, N.Y.: Aldine de Gruyter, 1994.

JESEN, Eric L.; **GERBER**, Jurg, *The Civil Forfeiture of Assets and the War on Drugs: Expanding Criminal Sactions while Reducing Due Process Protections*. **Crime and Delinquency**, vol. 42 (3): 421-434, 1996.

JESEN, **MOSHER**, Clayton, *Social Consequences of the War on Drugs: the legacy of failed policy*. **Criminal Justice Policy Review**, vol. 1, n. 1, 97-136, 2004.

JOHNSON, Lyndon B., *Special Message to the Congress on Law Enforcement and the Administration of Justice*. **Public Papers of the Presidents**. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, vol. I, 1966.

KATZ, Michael B., *The Underserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books, 1989.

KEARNY, Bob, *Panelists Debate Merits of Three California Propositions*. **The Stanford Daily**, October 19, 2004. Disponível em: <http://www.stanforddaily.com>. Acesso em 12 de outubro de 2008.

KELLING, G., **COLES**, C., *Fixing Broken Windows*. New York: Free Press, 1997.

KITSUSE, John; **SPECTOR**, Malcom, *Toward a Sociology of Social problems: Social Conditions, Value-Judgements, and Social Problems*. **Social Problems**, vol. 20, 1973.

_____ ; *Constructing Social Problems*. Hawthorne, N. Y.: Aldine de Gruyter, 1987.

KOBLER, J., *Ardent Spirits: The Rise and Fall of Prohibition*. New York : G. P. Putnam, 1973.

KRAMER, Michael, *Frying them Isn't the answer*. **Time Magazine**, March 14, 1994. Disponível em <<http://www.time.com/time/magazine>. > Acesso em 13 de novembro de 2008.

_____, *From Sarajevo to Needle Park*. **Time Magazine**, February 21, 1994. Disponível em <<http://www.time.com/time/magazine>. > Acesso em 11 de agosto de 2008.

KRYGIER, Martin, *The Rule of Law: Legality, Teleology, Sociology*. **Law Research Series**. South Wales, Australia: University of New South Wales Press, 2007.

LAB, Steven P., *Crime Prevention: Approaches, Practices, and Evaluations*. Cincinnati: Anderson Publishing Company, 3rd. Ed., 1997.

LACAYO, Richard e **SMOLOWE**, Jill, *Lock'Em Up... and Throw Away the Key*. **TIME Magazine**, February 7th, 1994. Disponível em: <<http://www.time.com>.> Acesso em 13 de fevereiro de 2009.

LAWRENCE, David, *The War Against Crime*. **U.S. News and World Report**, June 29, 1964.

LEVINE, Harry G., **REINARMAN**, Craig, *Alcohol prohibition and drug prohibition. Lessons from alcohol policy for drug policy*. Amsterdam: CEDRO, 2004.

LEWIS, Oscar, *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty – San Juan and New York*. New York: Random House, 1966.

LIPSET, Seymour Martin, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton, 1996.

LIPTON, D. S., **MARTINSON**, R., **WILKS**, J., *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Valuation Studies*. New York: Praeger Press, 1975.

LISKA, Allen E., *Perspectives on Deviance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987.

LIVINGSTONE, Sonia, *On the Continuing Problem of Media Effects*. In: **CURRAN**, J. e **GUVUREVITCH**, M. (eds.), *Mass Media and Society*, 305-324. London: Arnold, 1996.

LOO, Dennis, *The 'Moral Panic' That Wasn't: The Sixties Crime Issues in the United States* (pp. 12-32). In: **FARRAL**, Stephen e **MURRAY**, Lee (eds), *Fear Of Crime: Critical Voices in an Age of Anxiety*, Los Angeles: California University Press, 2008.

_____; **GRIMES**, Ruth-Ellen, *Polls, Politics, and Crime: The "Law and Order" Issue of the 1960s*. **The Western Criminology Review**, vol. 5 (1): 50-67, 2004.

LOS ANGELES TIMES, *Public Opinion Survey, National Issues*. January 15, 1994 [Survey # 328]. Disponível em <<http://www.latimes.com/news/opinion>. > Acesso em 4 de abril de 2008.

_____, *The Crime of Stupidity*. July 24, 1998. Disponível em <
<http://www.latimes.com/news/opinion>. > Acesso em 4 de abril de 2008.

LUCE, Duncan; **RAIFFA**, Howard, *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*, New York: Wiley & Sons, 1957

MARION, Nancy, *A History of Federal Crime Control Initiatives, 1960-1993*. Westport, CT: Praeger, 1994.

MARTINSON, *New Findings, New Views: A Note of Caution Regarding Sentencing Reform*. Hofstra Law Review, vol. 7: 242-258, 1979.

MARTINSON, Robert, *What Works? Questions and Answers about Prison Reform*. **The Public Interest**, vol. 35: 22-54, 1974.

MATHIESEN, Thomas, *Television, Public Space and Prison Population*. **Punishment & Society**, vol. 3 (1): 35-42, 2001.

MATUSOW, Allen J., *The Unraveling of America: A History of Liberalism in the 1960s*. New York: Harper Torchbooks, 1984.

MAUER, Marc, *Americans Behind Bars: U.S. and International Use of Incarceration*. Washington, DC: The Sentencing Project, 1997.

_____, *Race to Incarcerate*. New York: The New Press, 1999.

_____, *The causes and consequences of prison growth in the United States*. **Punishment & Society**, vol. 3 (1): 9-20: 2001.

McCOMBS, Maxwell; **SHAW**, Donald, *The Agenda-Setting Function of the Mass Media*. **Public Opinion Quarterly**, vol. 36, 176-87, 1972.

MERTON, Robert K., (1938), *Social Structure and Anomie*. **American Sociological Review**, vol 3, 672-682, 1938.

MESSNER, S. F.; **ROSENFELD**, R., *Crime and the American Dream*. Belmont: Wadsworth, 2000.

MICHAEL, Jerome; **ADLER**, Mortimer, *Crime, Law and Social Science*. New York: Harcourt, Brace & Company, 1971.

MICHELOWSKI, Raymond, *The Contradictions of Corrections*. In: William J. Chambliss, W.J. and Zatz, M.S. (eds.), *Making Law: The State, the Law and Structural Contradictions*, Bloomington: Indiana University Press, 1993.

MILLER, Gale; Holstein, James, *Constructionist Controversies: Issues*. **Social Problems Theory**. Hawthorne, N.Y.: Aldine de Gruyter, 1993.

MISTRETTA v. UNITED STATES, 488 U.S. 361 (1989). Disponível em <http://www.law.umkc.edu>. Acesso em 4 de novembro de 2008.

MOHR, CHARLES, *Goldwater ready to meet Johnson on race tensions*. **The New York Times**, July 21, 1964. Disponível em < <http://www.nytimes.com>. > Acesso em 4 de setembro de 2008.

MOYNIHAN, D. Patrick, *The Negro Family: The Case for National Action*. Washington, D.C.: U.S. Department of Labour, 1965.

NATIONAL ADVISORY COMMITTEE ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS, *The Report of the U.S. Task Force on Disorders and Terrorism*. Washington, D.C.: Superintendent of Documents, 1976.

NEW YORK TIMES, *Tortured Justice*, editorial, December 8th, 2008. Disponível em <http://www.nyt.com>. Acesso em 6 de janeiro de 2009.

NEWBURN, Tim, *Atlantic Crossings: Policy Transfer and Crime Control in the USA and Britain*. **Punishment and Society**, vol. 4 (2): 165-194, 2002.

NEWSWEEK, *The Curious Campaign – Point by Point*, October 19, 1964. Disponível em <<http://www.newsweek.com>.> Acesso em 12 de dezembro de 2008.

NIEMI, Richard G.; **MUELLER**, John; **SMITH**, Tom W., *Trends in Public Opinion: A comparative survey data*. New York: Greenwood Press, 1989.

NIXON, Richard, *Statement on Establishing the Office for Drug Abuse Law Enforcement*. Public Papers of the Presidents. <http://www.presidency.ucsb.edu>., 1972. Acesso em 27 de julho de 2008.

OBAMA, Barack H., *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*. New York: Random House, Inc., 2006.

OLSON, Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, CT: Yale University Press, 1983.

OTERO, Gilbert G.; **LaBAHN**, David, *Prosecutors' Perspective on California's Three Strikes Law: A 10-Year Retrospective*. Los Angeles: C.D.A.A., 2004.

PARENTI, Christian, *Lockdown America*. New York: Basic Books, 2002.

PARSONS, Richard D., *Counsel and Associate Director for Justice, Civil Rights, Drugs, and Consumer Affairs*. Washington, D.C.: The Ford Library Museum, 1974.

PEARSON, Geoffrey, *Hooligan: A History of Respectable Fears*. London: MacMillan, 1983.

POSTAMAN, N., *Amusing Ourselves to Death*. London: Viking Penguin, 1985.

PRITCHARD, David; **BERKOWITZ**, Dan, *The Limits of Agenda-Setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States – 1950-1980*. **International Journal of Public Opinion Research**, vol. 5 (2): 86-91, 1992.

PROVEDA, Tony G., *Clinton, Crime and The Justice Department*. **Social Justice**, vol. 21 (3): 65-84, 1994.

PUBLIC BROADCASTING SERVICE (PBS), *American Experience*. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents> - Acesso em 14 de outubro de 2008.

QUINNEY, Richard, *Class State and Crime*. New York: Longman, 1977.

RAINWATER, Lee; **YANCEY**, William, *The Moynihan Report and the Politics of Controversy*. Cambridge: The M.I.T. Press, 1967.

RAZ, Joseph, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

REAGAN, Ronald, *Radio Address to the Nation on Federal Drug Policy*, October 2, 1982. Disponível em: www.presidency.ucsb.edu, 1982 (b).

_____, *Radio Address to the Nation on Proposed Crime Legislation*, February 18, 1984. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1984.

_____, *Remarks Announcing Federal Initiatives Against Drug Trafficking and Organized Crime*, October 14, 1982. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1982 (a).

_____, *Remarks at the Conservative Political Action Conference Dinner*. February 18, 1983. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1983.

_____, *Remarks at the Heritage Foundation Anniversary Dinner*, April 22, 1986. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1986 (b).

_____, *Remarks to Members of the National Fraternal Congress of America*, September 25, 1986. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1986 (a).

_____, *Inaugural Address*, January 20, 1981. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu>, 1981.

REID, John P., *Rule of Law*. Illinois: University of Northern Illinois Press, 2004.

REINER, Robert, *Media, Crime, Law and Order*. In: The Scottish Journal of Criminal Justice Studies, vol. 12, 5-21: July, 2006.

REINER, Robert, *Media Made Criminality*. In: Maguire, Mike; Reiner Robert; Morgan, Rod (eds), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 376-416). Oxford, UK: Oxford University Press, 2002.

REISSMAN, Frank, *The Culturally Deprived Child*. New York: Harper and Row, 1962.

REPUBLICAN NATIONAL PARTY, *Republican Party Platform of 1968*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu> , 1968. Acesso em 14 de junho de 2007.

ROBINSON, J., **SMITH**, G., *The Effectiveness of Correctional Programs*. **Crime and Delinquency**, vol. 17 (1): 67-80, 1971.

ROSS, Jeffrey I., *Deconstructing the Terrorism-News Media Relationship*. **Crime, Media, Culture**, vol. 3 (2): 215-225, 2007.

ROTHMAN, Denis J., *More of the same: American criminal justice policies in the 1990s'*. In: **Blomberg**, T. G. e **Cohen**, S. (eds), *Punishment and Social Control: Essays in honor of Sheldon L. Messinger* (pp. 29-44). New York: Adine de Gruyter, 1995.

RUGGIE, John Gerard, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. **International Organization**, Vol 36(2), 379-415, 1982.

RUNCIMAN, W.G., *Relative Deprivation and Social Justice: a Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century Britain*. London: Routledge, 1966.

RUSCHE, Georg; **KIRCHHEIMER**, Otto, *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SAAD, Lydia, *Perceptions of Crime Problem Remain Curiously Negative*. Princeton, NJ: The Gallup Poll. Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/102262/Perceptions-Crime-Problem-Remain-Curiously-Negative.aspx> , 2007.

SALGADO, Gilberto B, *Fabulação e Fantasia*, Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2005.

_____, *Razão Comunicativa, Interação e Recepção*. **Núcleo de Estudos Estratégicos** (UFJF). Disponível em: <http://www.nee.ufjf.br.>, 2006.

_____, *Mídia, Crime e Insegurança*. **Núcleo de Estudos Estratégicos**. Universidade Federal de Juiz de Fora: Seminário Juventude, Criminalidade e Controle Social, 18/11/2008. Disponível em: < <http://www.nee.ufjf.br.>> Acesso 11 de dezembro de 2008.

SARRE, Rick, *Beyond 'What Works?': A 25 Year Jubilee Restrospective of Robert Martinson*. Canberra: University of South Australia Press, 1999.

SCHEINGOLD, Stuart A., *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy*. New York: Longman, 1984.

SCHELER, Max, *Problems of a Sociology of Knowledge*. New York: Routlege, 1980.

SCHNEPPER, Jeff A., *Mandated Morality Leads to Legalized Theft*. **USA Today**, March 13, 1994.

SCHRAG, Peter (1998) *Paradise Lost: Carlifornia's Experience, America's Future*. Los Angeles: University of California Press.

SIMON, Jonathan, *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Crated a Culture of Fear*. New York: Oxford University Press, 2007 (B).

SIMON, *The Rise of the Carceral State*. **Social Research**, vol. 74 (2), 471-508, 2007 (A).

SKOGAN, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkeley: University of California Press, 1990.

SKOGAN, *Fear of Crime and Neighborhood Change*. In: **REISS**, Albert J., **TONRY**, Michael (eds), *Communities and Crime* (pp. 203-229). Chicago: University of Chicago Press, 1986.

SKOGAN, Wesley G; **MAXFIELD**, Michael G., *Coping with Crime: Individuals and Neighborhood Reactions*. Bervely Hills, CA, Sage, 1981.

SKOLNICK, Jerome, *Justice Without A Trial*. New York: Macmillian, 1994.

SOARES, Luiz Eduardo, *Para fugir à armadilha da simplificação*. **Veja**, 30/01/2002. Disponível em: http://veja.abril.com.br/300102/p_079.html. Acesso em 5 de dezembro de 2008.

SOUZA, Jessé, *A construção social da sub-cidadania*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SPEAKS, Larry, *Press Briefing by Larry Speakes*. Washington, D.C.: The White House, Office of the Press Secretary, July 30, 1986.

SPITZER, Steven, *Toward a Marxist Theory of Deviance*. **Social Problems**, vol. 22 (5): 638-651.

STEINERT, Heinz, *The indispensable metaphor of war: On populist politics and the contradictions of the state's monopoly*. **Theoretical Criminology**, vol. 7 (3): 265-291, 2003.

STINCHCOMBE, Arthur L; **ADAMS**, Rebeca; **HEIMER**, Carol; **SCHEPPELE**, Kim; **SMITH**, Tom; **TAYLOR**, Garth, *Crime and Punishment: changing attitudes in America*. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

STUTMAN, Robert; **ESPOSITO**, Richards, *Dead on Delivery: Inside the Drug Wars, Straight from Street*. New York: Warner, 1992.

SURRETE, Ray, *Media, Crime, and Criminal Justice: Images and Realities*. New York: Wadsworth, 1998.

TARDE, Jean-Gabriel, *Penal Philosophy*. New York: Little Brown, 1912.

TAVARES, Maria da Conceição, *A Retomada da Hegemonia Norte-Americana*. In: Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (eds), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

THE BLUEPRINT FOR CHANGE, *Barack Obama's Plan for America*, 2007.

Disponível em:

http://www.barackobama.com/2007/09/28/remarks_of_senator_barack_obam_26.php.

Acesso em 3 de dezembro de 2008.

THE GALLUP POLL, *New York Times/CBS News Poll*, 1986. Disponível em: < <http://www.gallup.com/poll>. >, acesso em 10 de dezembro de 2008.

_____, *Most Important Problem (MIP)*. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/1675/Most-Important-Problem.aspx>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

_____, *Perceptions of Crime Problem Remain Curiously Negative, October 22, 2008*. Disponível em: < <http://www.gallup.com/poll/1603/Crime.aspx>. > Acesso em 10 de dezembro de 2008.

THE KERNER COMMISSION REPORT ON CIVIL DISTURBANCE, Washington, D.C.: U.S. National Archives and Records Administration, vol XXVI, 40, 1968.

THE LIBRARY OF CONGRESS, *Impact of Media Violence on Children* (entry), 2008. Disponível em < <http://www.thomas.loc.gov>. > Acesso em 20 de dezembro de 2008.

THE NATIONAL INSTITUTE OF MENTAL HEALTH, *Television and Behavior: Ten Years of Scientific Progress and Implications for the Eighties*. Washington, D.C.: NIMH publishers, 1982.

THE OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT, Pub.L. 90-351, June 19, 1968, 82 Stat. 197, 42 U.S.C. § 371, título III, Washington, D.C., 1968.

THE SACRAMENTO BEE, *Editorial*, November 6, 2004. Disponível em <http://www.dwb.sacbee.com>. Acesso em 13 de outubro de 2008.

THE SENTENCING PROJECT, *Research and Advocacy for Reform*. Disponível em <<http://www.thesentencingproject.org>.> Acesso em 30 de agosto de 2008.

THE SENTENCING REFORM ACT OF 1984, P.L. No. 98-473, 98 Stat. 1987.

TIME Magazine, May 14, 1973: *In the name of the law*. Disponível em <<http://www.time.com>.> Acesso em 12 de novembro de 2008.

TIME, December 9, 2008: *The Top 10 Everything of 2008: Top 10 Crime stories*. Disponível em <<http://www.time.com>.> Acesso em 12 de dezembro de 2008.

TIPTOM, Steven, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. Los Angeles: University of California Press, Updated Edition, 1996.

TNT TV CHANNEL, *Law & Order*. Disponível em <<http://www.tnt.tv>.> Acesso em 8 de dezembro de 2008.

TONRY, Michael, *Malign Neglect: Race, Crime and Punishment in America*. Oxford, England: Oxford University Press, 1995.

_____, *Racial Politics, Racial Disparities, and the War on Crime*. **Crime and Delinquency** vol. 40 (4) 475-494, 1994.

_____, *Sentencing Matters*. New York: Oxford University Press, 1996.

_____, *Symbol, Substance, and Severity in Western Penal Policies*. **Punishment & Society**, vol. 3 (4): 517-536, 2001.

TYLER, Tom R.; **BOECKMANN**, Robert T., *Three Strikes and You Are Out, but Why?* **Law & Society Review**, vol. 31 (2): 231-246, 1997.

U. S. NEWS AND WORLD REPORT, October 10, 1984. Disponível em <www.usnews.com.> Acesso em 21 de novembro de 2008.

U. S. CENSUS BUREAU, *Population Division*. Washington, DC, 2007.

U. S. CONGRESS, Bill H.R. 3355, Titles V, VI, sec. 605, Title VII, chapter 228. Disponível em <<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h103-3355> > Acesso em 21 de março de 2008.

U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Correctional Population by Most Serious Offense, 1980-2004*. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, 2006.

_____, *FY 2003-2008: Strategic Plan*, Chapter I, 1.9, 2008.

_____, *Incarcerated parents and their children*. Washington D.C., Bureau of Justice Statistics, 2000.

_____, *National Crime Victimization Survey, 2005*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2005.

_____, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2007.

_____, *Summary Findings*. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics, 2006.

U. S. OFFICE OF THE NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy*. Washington, D.C., 2007. Disponível em < www.whitehousedrugpolicy.gov/policy.> Acesso em 12 de novembro de 2008.

U.S. SUPREME COURT, *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 1989. Disponível em < <http://supreme.justia.com/us/488/361/case.html>. Acesso em 20 de fevereiro de 2009.

VALVERDE, Mariana, *Law and Order: Images, Meanings, Myths*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2006.

VAZ, Paulo Roberto; **CARVALHO**, Carolina Sá; **POMBO**, Mariana Ferreira, *A Vítima Virtual e sua Alteridade: A Imagem do Criminoso no Noticiário de Crime*. **FAMECOS**, Vol. 30: 71-80, 2006.

WACQUANT, Loïc, *Las Cárceles de la Miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2004.

_____, *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2003.

_____, *The Great Leap Backwards: Incarceration in America from Nixon to Clinton*. In: John Pratt et al. (eds), *The New Punitiveness: Current Trends, theories, Perspectives*. London: William, 2005.

WEBER, Max, *Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis sowie*. In: Volker, Heins, *Max Weber zur Einführung*. Hamburg: Junius Verlag, 2004.

WEBSTER, William (1981) *The Fear of Crime: Renew Our Vision of Community*. In: *Vital Speeches of the Day*, vol. 47, (9), 283-295, 1981.

WEEKEND PRISON PASSES, *Willie Horton 1988 Attack Ad*. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=Io9KMSSEZ0Y>. Acesso em 12 de dezembro de 2008.

WELSHMAN, John, *Underclass: A History of the Excluded – 1880-2000*. London: Continuum International Publishing Group, 2007.

WHITTAKER, Charles E.; **COFFIN**, W.S., *Law, Order and Civil Disobedience*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1967.

WILSON, James Q., *Thinking about Crime*. New York: Basic Books, 1975.

WILSON; KELLING, George L., *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. *Atlantic Monthly*, March, 1982.

YAGADE, A; DOZIER, D., *The Media Agenda-Setting Effect of Concrete versus Abstract Issues*. *Journalism Quarterly*, vol. 2 (2), 3-11, 1990.

YOUNG, Jock, *The Exclusive Society*. London: Sage, 1999.

_____, *The Drug-Takers*. London: Paladin, 1971.

ZIMRING, Frankling; **HAWKINS**, Gordon, *The Scale of Imprisonment*. Chicago: University of Chicago Press, 1995 (A).

_____, *Incapacitation: Penal Confinement and Restrain of Crime*. New York: Oxford University Press, 1995 (B).

_____, **KAMIN**, Sam, *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2001.