

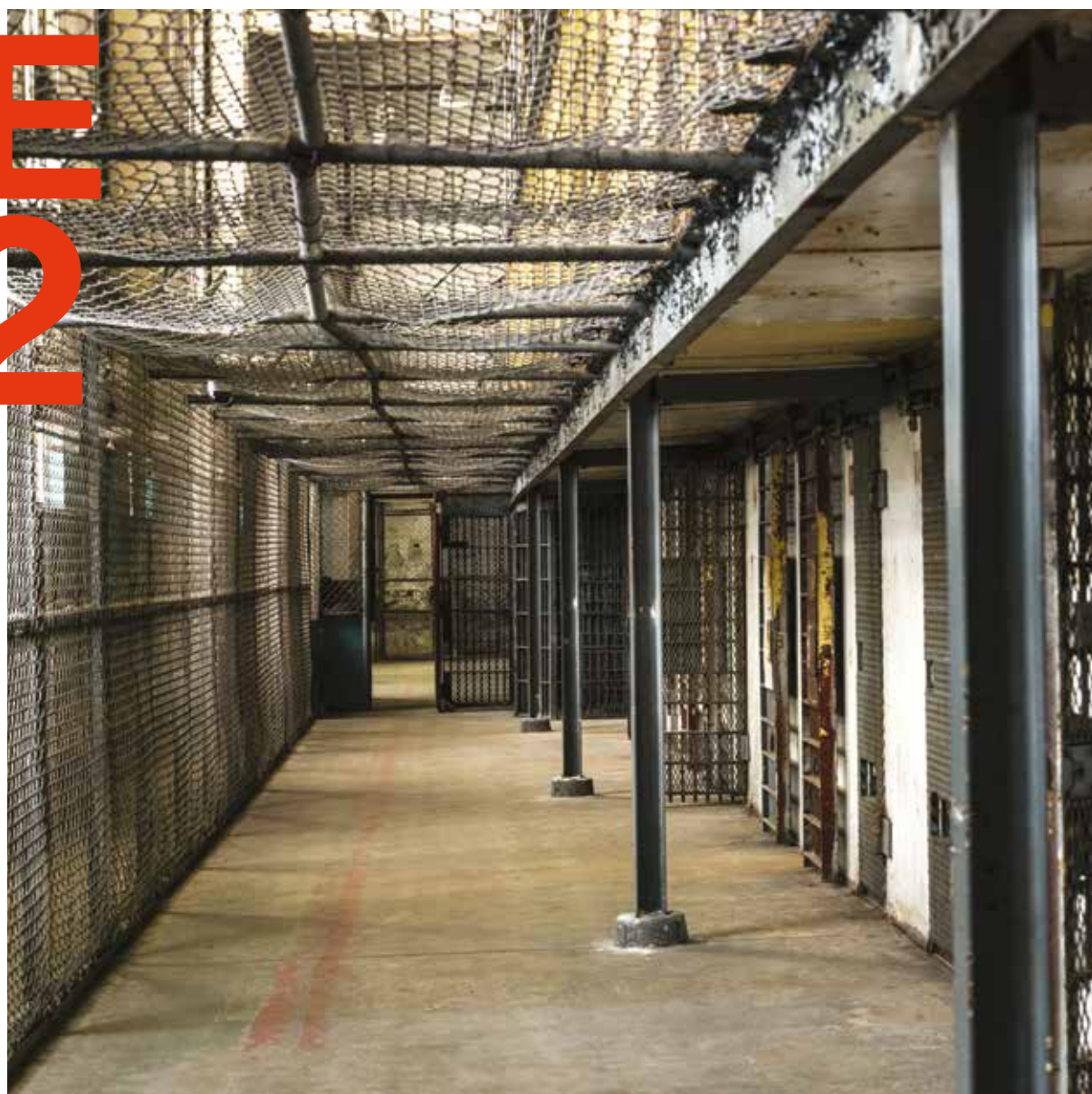


INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

**NE
32**

NOTA ESTRATÉGICA 32

ABRIL 2019



POPULISMO PENAL NA AMÉRICA LATINA

A Dinâmica de Crescimento da População Carcerária

Carlos Vilalta e Gustavo Fondevila

Sumário

Introdução	1
O rápido crescimento é um problema?	2
Qual é a proporção e a velocidade do crescimento da população carcerária?	3
A explicação mais plausível	6
O futuro do crescimento da população carcerária na América Latina.....	7
Referências	9

POPULISMO PENAL NA AMÉRICA LATINA

A Dinâmica de Crescimento da População Carcerária

Carlos Vilalta¹ e Gustavo Fondevila²

Introdução

Existem poucas informações sobre o tamanho e as tendências da população carcerária na América Latina, embora a produção de dados tenha aumentado um pouco nos anos recentes. Hoje podemos afirmar que a população carcerária tem crescido muito mais rápido do que a população em geral, e que as condições de vida desse segmento são extremamente penosas.³ Por isso, não causa espanto ouvirmos tantos relatos de motins com alto grau de letalidade em prisões do Brasil, da Venezuela e do México, como consequência da superlotação e das péssimas condições de vida. Apesar disso, o ciclo de rápido crescimento da população carcerária na América Latina parece ter chegado ao fim, com os dados indicando uma tendência de estabilização.

O objetivo deste estudo é utilizar os dados disponíveis para fazer uma avaliação do crescimento, das tendências e da principal causa da rápida expansão da população carcerária na América Latina ao longo do

século XXI: o populismo penal. A recente desaceleração da taxa de crescimento desse contingente não será tratada no estudo devido à falta de evidências conclusivas. É muito cedo para determinar se essa é uma tendência estrutural da série histórica ou se é apenas uma variação aleatória. No entanto, *ceteris paribus*, fizemos uma projeção da proporção da população carcerária para a região.

Nesse contexto, procuramos preencher uma lacuna na literatura ao focar na compilação de dados quantitativos referentes à população carcerária da região, com vistas a dar um panorama amplo, mas necessário, do rápido crescimento e dos desafios para um público abrangente de pesquisadores e profissionais da área ao redor do mundo.

1 Centro de Pesquisa em Ciências da Informação Geoespacial (CentroGeo), Cidade do México, México.

2 Centro de Pesquisa e Docência em Economia, Cidade do México, México.

3 Bergman (2004); Carrión (2014); Vilalta; Fondevila (2013); Vilalta; Fondevila (2014).

O rápido crescimento é um problema?

A maior parte do crescimento da população carcerária na América Latina (60,5%) se deu ao longo da última década, em um ritmo muito mais acelerado que o crescimento populacional da região (19,8%). No mundo inteiro, com exceção da Holanda, as unidades prisionais, parece, já estão operando com – e, em alguns casos, acima da – capacidade máxima.

O aumento vertiginoso da população carcerária é alvo de inúmeras preocupações,⁴ incluindo a superlotação de presídios, que contribui para a deterioração das condições de vida dos detentos e, conseqüentemente, para uma série de questões ligadas à saúde mental.⁵

Outros problemas associados à superlotação dos presídios são a piora da qualidade do relacionamento entre presidiários e agentes penitenciários, da segurança de detentos e agentes penitenciários e dos serviços prisionais.⁶ O caso do México é particularmente desconcertante.⁷ Aproximadamente 30,3% dos presos carecem de acesso a água potável nas celas, e mais da metade dos que têm água potável (59,2%) acredita que não seja seguro tomá-la. A deterioração de serviços prisionais é

considerada um dos fatores que contribuem para um clima social negativo, minando a probabilidade de ressocialização do preso.⁸ Além disso, a superlotação de presídios e a conseqüente piora do ambiente prisional tendem a gerar um aumento do número de delitos cometidos por detentos, embora haja quem considere essa correlação não relevante estatisticamente.⁹ Outros problemas apontados estão associados a litígios decorrentes da superlotação e ao maior comprometimento do gasto público com o sistema de justiça criminal.¹⁰

Também foram observadas conseqüências negativas da superlotação dos presídios após a libertação dos presos. Se o encarceramento já aumenta a probabilidade de problemas de saúde,¹¹ a superlotação tende a provocar o aumento do número de violações à liberdade condicional, principalmente por acusações ligadas a drogas ilícitas.¹²

4 Mitchell, (2014).

5 Albertie; Bourey; Stephenson; Bautista-Arredondo (2017); Fazel; Ramesh; Hawton (2017); Pérez; Duque; López (2015); Rabe (2012); Ginneken; Sutherland; Molleman (2017).

6 Bergman (2014); Molleman; Ginneken (2015); Vilalta; Fondevila (2014).

7 Inegi (2017).

8 Harding (2014).

9 Inegi (2017).

10 Guetzkow; Schoon (2015); Lugo; Wooldrege (2017).

11 Schnittker; John (2007).

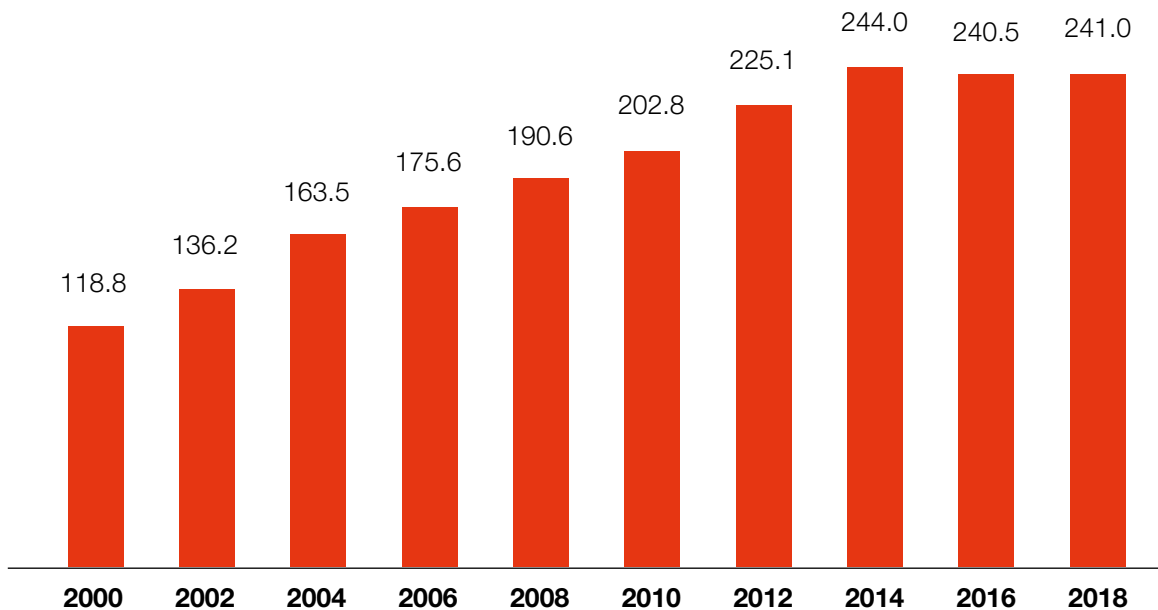
12 Ruderman; Wilson; Reid (2015).

Proporção e velocidade do crescimento da população carcerária

Em 2016, a população carcerária mundial foi estimada em 10,4 milhões de pessoas.¹³ São, aproximadamente, 144 detentos a cada 100 mil habitantes. Na América Latina (isto é, a parte do continente em que se fala espanhol e português), a população carcerária somou 1,4 milhões, o que corresponde a, aproximadamente, 241 detentos a cada 100 mil habitantes.

A população carcerária da região dobrou desde 2000.¹⁴ Nenhum outro continente teve um aumento tão vertiginoso, com um ritmo mais veloz do que a população como um todo, com taxas crescentes até 2014, quando o crescimento começou a perder vigor e se estabilizar (Figura 1).

Figura 1. Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes (2000-2018)



Fonte: Estimativas baseadas em dados do Institute for Criminal Policy Research (ICPR) e da ONU. N=19

¹³ Walmsley (2016).

¹⁴ Walmsley (2016).

Nossa estimativa é de que a taxa de crescimento da população carcerária na América Latina se estabilize a partir de 2018 (Tabela 1). De acordo com as nossas previsões, a população carcerária continuará

aumentando a uma taxa de 0,1% por ano. Ainda que tenha havido uma estabilização, a taxa de crescimento continuará sendo a maior do mundo.

Tabela 1. América Latina: Projeção da população carcerária (2018-2030)

Ano	População carcerária	População total	Taxa de encarceramentos*
2018	1.487.767	617.224.891	241
2020	1.555.380	645.275.215	241
2022	1.626.065	674.600.312	241
2024	1.699.963	705.258.112	241
2026	1.777.220	737.309.183	241
2028	1.857.987	770.816.843	241
2030	1.942.425	805.847.288	241
Variação	454.658	188.622.397	
Variação (%)	23.4%	23.4%	

Fonte: Estimativas próprias baseadas em dados do Institute for Criminal Policy Research (ICPR) e da ONU. N = 19

*Por 100 mil habitantes.

Os números alarmantes, no entanto, não representam todos os países da região. A proporção e a dinâmica da população carcerária variam de país para país. Há uma grande concentração de presos em um número reduzido de países. Atualmente, os países com as maiores populações carcerárias são: Brasil (607 mil), México (255 mil) e Colômbia (121 mil).¹⁵ Esses três países concentram 68,5% do total de presos na América Latina. A variação entre países é grande e é corroborada por dados confiáveis.¹⁶

O mapa a seguir mostra que, em termos relativos, as maiores populações carcerárias estão concentradas na América Central, particularmente em El Salvador, Belize, Panamá e Costa Rica (Figura 2). No entanto, mesmo na América Central, a variação é grande. Guatemala e Nicarágua, por exemplo, estão bem abaixo da média da região. Da mesma forma, Argentina, Bolívia e Paraguai compõem uma subregião com uma população carcerária relativa bem abaixo da dos países vizinhos.

¹⁵ Walmsley (2016)

¹⁶ O Institute for Criminal Policy Research (ICPR, ou "Instituto de Pesquisa em Política Criminal", em tradução livre) coleta dados válidos e confiáveis a partir de fontes primárias mundo afora.

Figura 2. Taxas de população carcerária na América Latina (2016)



Fonte: Institute for Criminal Policy Research (ICPR). N = 22; inclui as Guianas e Suriname.

A explicação mais plausível

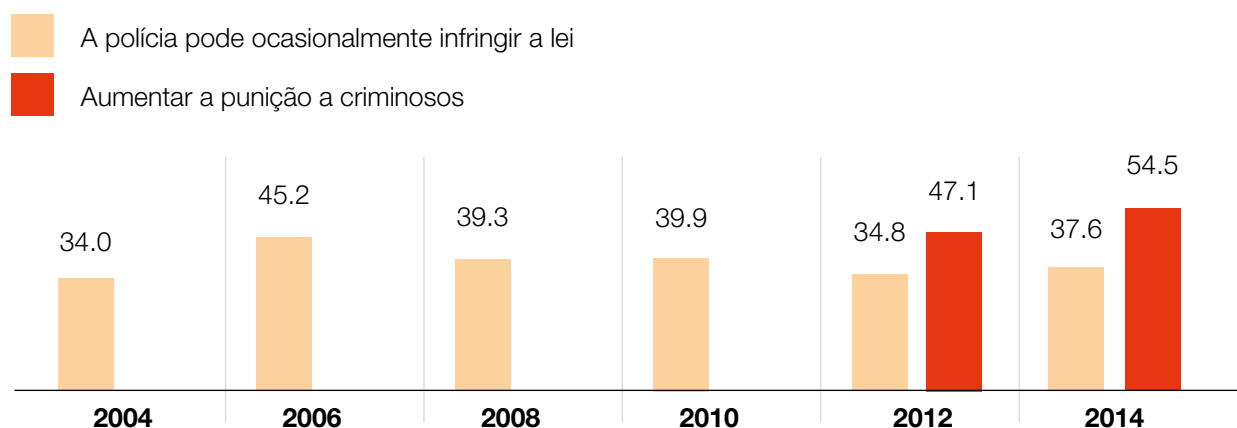
O rápido crescimento da população carcerária na América Latina nos últimos anos não aconteceu por acaso. De acordo com a “Lei de Ferro da População Carcerária”, o tamanho da população carcerária é determinado por dois fatores: a quantidade e o tempo de permanência de detentos na prisão.¹⁷ Nesse sentido, o crescimento está relacionado ao aumento de medidas e políticas punitivas na região.

A escalada de medidas e políticas punitivas na América Latina é bem documentada¹⁸ e pode ser explicada, dentre outros fatores, pelo fracasso das instituições públicas em resolver a criminalidade e a pobreza. Do mesmo modo, houve um aumento expressivo do discurso linha-dura na região, explicado, em parte, pela desilusão com a democracia, por um lado, e, por outro, pela acentuação do nível de desigualdade, possivelmente em virtude, pelo menos em parte, das políticas neoliberais

adotadas nas décadas de 1980 e 1990.¹⁹ Sensacionalismo em torno do tema têm influenciado a agenda eleitoral e a política penal.²⁰ A mídia também ajudou a incutir no público um sentimento de medo e um comportamento punitivista.²¹

Medidas punitivas não teriam se desenvolvido sem o apoio das elites (vindo de cima) e da população como um todo (vindo de baixo). Uma proporção considerável da população da região apoia atitudes repressivas por agentes da lei. Mais de um terço das vítimas da criminalidade apoiam, em certas circunstâncias, a violação da lei pela polícia para combater o crime (Figura 3). De fato, em 2014, a proporção de latino-americanos que acreditavam que a intensificação da punição é a maneira mais eficaz de reduzir a criminalidade aumentou de 47,1% em 2012 para 54,5% em 2014.

Figura 3. Vítimas que apoiam que a polícia “viole a lei” para combater o crime na América Latina (2004-2014)



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do LAPOP.

17 Clear; Austin (2009)

18 Barahona; Lejarraga (2011); Müller (2012); Hathazy; Müller (2016)

19 Beckett; Godoy (2008); Hathazy (2013)

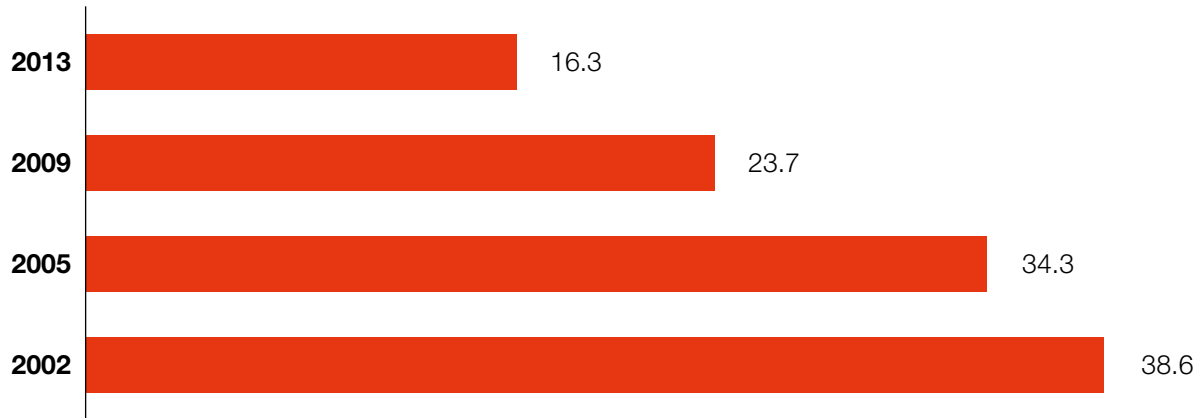
20 Müller; Sozzo (2016).

21 Bonner (2018)

A construção de um Estado com um viés mais punitivista²² já pode ser vista na tendência de aumento do rigor das sentenças deliberadas pelo judiciário mexicano. A Figura 4 mostra que a duração média das sentenças para

condenados por homicídio na Região Metropolitana da Cidade do México mais do que dobrou entre 2002 e 2013, passando de 16,3 anos para 38,6 anos.

Figura 4. Duração média (em anos) das sentenças a condenados por homicídio na Área Metropolitana da Cidade do México (2002-2013)



Fonte: Cálculos próprios com base nas pesquisas sobre população carcerária da Cidade do México e do Estado mexicano.

O futuro do crescimento da população carcerária na América Latina

Procuramos mostrar evidências de que o ritmo de crescimento da população carcerária na América Latina parece ter diminuído desde 2014, até a provável estabilização do índice em 2018, em contraste com o cenário encontrado no início do século XXI. Na época, a região era caracterizada por ter uma população carcerária significativa e em rápido crescimento, apesar das variações entre os países. Embora a região ainda tenha as maiores taxas de população carcerária do mundo, parece ter havido uma estabilização nos últimos anos.

Embora a América Latina ainda tenha as maiores taxas de população carcerária do mundo, o crescimento parece ter se estabilizado na região

22 Fortete; Cesano (2009).

Na tentativa de desnudar as tendências, argumentamos que o rápido crescimento da população carcerária pode estar associado ao aumento do populismo penal na região. Procuramos mostrar evidências de medidas punitivas na região, que podem estar relacionadas à decepção com processos democráticos e com políticas econômicas neoliberais. Em outros contextos, talvez o populismo penal não tivesse se desenvolvido com a potência observada. Apesar disso, são necessárias pesquisas mais aprofundadas para confirmar se o populismo penal é a principal causa do rápido crescimento da população carcerária na região, como argumentamos neste ensaio.

Uma das maiores prioridades é melhorar as condições de vida nas prisões. Procuramos mostrar evidências dos efeitos negativos de condições prisionais precárias, como a superlotação de presídios, que tende a causar impactos em termos de saúde mental, segurança, delitos no interior das prisões e aumento de violações à liberdade condicional. Esses impactos podem não ser eliminados por completo, mas talvez sejam atenuados pela redução da superlotação de presídios. Ainda que o número de presos seja extremamente alto e as condições em que vivem, precárias, a estabilização do crescimento da população carcerária é uma notícia relativamente positiva para a região.

Referências

- Albertie, A., Bourey, C., Stephenson, R., & Bautista-Arredondo, S. (2017). Connectivity, prison environment and mental health among first-time male inmates in Mexico City. *Global Public Health*, 12(2), 170–184. <https://doi.org/10.1080/17441692.2015.1091023>.
- Beckett, K., Godoy, A. (2008). Power, politics, and penalty: Punitiveness as backlash in American democracies. *Studies in Law, Politics and Society*, 45, 139-173.
- Barahona, E., Lejarraga, S. (2011). Democracy and 'punitive populism': Exploring the Supreme Court's role in El Salvador. *Journal Democratization*, <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.532615>.
- Bergman, M. (2004). *Cárceles en México: un estado de situación. Informe Presentado Para El Proyecto Prisons in Crisis*.
- Bergman, M. (2014). *Cárceles en México: cuadros de una crisis. URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1(1). <https://doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1054>.
- Bonner, M. D. (2018). Media and Punitive Populism in Argentina and Chile. *Bulletin of Latin American Research*. <https://doi.org/10.1111/blar.12744>.
- Carrión, F. H. (2014). ¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1(1). <https://doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1050>.
- Clear, R., Austin, J. (2009). Reducing mass incarceration: Implications of the iron law of prison populations. *Harvard Law and Policy Review* 307-24.
- Fazel, S., Ramesh, T., & Hawton, K. (2017). Suicide in prisons: an international study of prevalence and contributory factors. *The Lancet Psychiatry*, 4(12), 946–952. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(17\)30430-3](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(17)30430-3).
- Fortete, C., & Cesano, J. D. (2009). Punitive Attitudes in Latin America. *European journal on criminal policy and research*, 15(1-2), 121-136.
- Franklin, T., Franklin, C., Pratt, T. (2006). Examining the empirical relationship between prison crowding and inmate misconduct: A meta-analysis of conflicting research results. *Journal of Criminal Justice* 34(4). <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2006.05.006>.
- Guetzkow, J., & Schoon, E. (2015). If you build it, they will fill it: The consequences of prison overcrowding litigation. *Law & Society Review*, 49(2), 401–432. <https://doi.org/10.1111/lasr.12140>.
- Harding, R. (2014). Rehabilitation and prison social climate: Do 'what works' rehabilitation programs work better in prisons that have a positive social climate?, *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 47(2), 163–175. <https://doi.org/10.1177/0004865813518543>.
- Hathazy, P. C. (2013). *(Re)Shaping the Neoliberal Leviathans: the Politics of Penalty and Welfare*

in Argentina, Chile and Peru. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 5-25.

Hathazy, P., & Müller, M. M. (2016). The rebirth of the prison in Latin America: determinants, regimes and social effects. *Crime, Law and Social Change*, 65(3), 113-135.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), INEGI, July 26, 2017.

Iturralde, M. (2018). Neoliberalism and its impact on Latin American crime control fields. *Theoretical Criminology*, 1362480618756362.

Lugo, M. A., & Wooldredge, J. (2017). Overcrowding in prisons. In *The Encyclopedia of Corrections* (pp. 1–8). American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9781118845387.wbeoc163>.

Mitchell, M. (2014). The rise in state prison populations. Retrieved 13 July 2018, from <https://www.cbpp.org/blog/the-rise-in-state-prison-populations>.

Molleman, T., & van Ginneken, E. F. J. C. (2015). A multilevel analysis of the relationship between cell sharing, staff-prisoner relationships, and prisoners' perceptions of prison quality. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 59(10), 1029–1046. <https://doi.org/10.1177/0306624X14525912>.

Morris, R. G., Carriaga, M. L., Diamond, B., Piquero, N. L., & Piquero, A. R. (2012). Does prison strain lead to prison misbehavior? An application of general strain theory to inmate misconduct. *Journal of Criminal Justice*, 40(3), 194–201. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2011.12.001>.

Müller, M. M. (2012). The rise of the penal state in Latin America. *Contemporary Justice Review*, 15(1), 57-76.

Pérez, Ó. M., Duque, D. V. C., & López, S. C. A. (2015). Riesgo suicida y depresión en un grupo de internos de una cárcel del Quindío (Colombia). *Revista Investigaciones Andina (En Línea)*, 13(23), 268–280.

Rabe, K. (2012). Prison structure, inmate mortality and suicide risk in Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 35(3), 222–230. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2012.02.012>.

Rudermar, M., Wilson, D., Reid, S. (2015). Does prison crowding predict higher rates of substance use related parole violence? A recurrent events multi-level survival analysis. *Plos One*. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0141328>.

Schnittker, J., John, A. (2007). Enduring stigma: The long-term effects of incarceration on health. *US National Library of Medicine National Institutes of Health*, 48(2), 115-30. <https://doi.org/10.1177/002214650704800202>.

Sozzo, M. (2016). Democratization, politics and punishment in Argentina. *Punishment & Society*, 18(3), 301-324. PRISON POPULISM IN LATIN AMERICA: Reviewing the Dynamics of Prison Population Growth 11

- Steiner, B., Butler, H. D., & Ellison, J. M. (2014). Causes and correlates of prison inmate misconduct: A systematic review of the evidence. *Journal of Criminal Justice*, 42(6), 462–470. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2014.08.001>.
- Van Ginneken, E. F. J. C., Sutherland, A., & Molleman, T. (2017). An ecological analysis of prison overcrowding and suicide rates in England and Wales, 2000–2014. *International Journal of Law and Psychiatry*, 50, 76–82. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2016.05.005>.
- Vilalta, C., & Fondevila, G. (2013). *Perfiles criminales I: Frecuencias y descriptivos*. México: CIDE.
- Vilalta, C., & Fondevila, G. (2014). *Perfiles criminales II: Teorías, correlativos y políticas preventivas*. México: CIDE.
- Walmsley, R. (2016). *World prison population list* Institute for Criminal Policy Research. London.
- Wolf, S. (2009). Subverting democracy: Elite rule and the limits to political participation in postwar El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 429–465. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09990149>.
- Wooldredge, J., & Steiner, B. (2009). Comparing methods for examining relationships between prison crowding and inmate violence. *Justice Quarterly*, 26(4), 795–826. <https://doi.org/10.1080/07418820802427841>.

Outras publicações do Igarapé associadas ao tema



ARTIGO ESTRATÉGICO 38

Na porta de saída, a entrada no trabalho: políticas para expansão do emprego de presos e egressos no Rio de Janeiro

Dandara Tinoco e Ana Paula Pellegrino
(Novembro 2018)



ARTIGO ESTRATÉGICO 36

La "Mano Dura": los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina

Robert Muggah, Juan Carlos Garzón e Manuela Suárez
(Maio 2018)
Em espanhol



ARTIGO ESTRATÉGICO 33

Citizen security in Latin America: facts and figures

Robert Muggah e Katherine Aguirre Tobón
(Abril 2018)
Em inglês



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado às agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: (i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) cidades seguras; (iv) consolidação da paz; e (v) segurança cibernética.

Instituto Igarapé

Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br

Direção de arte

[Raphael Durão - STORM.pt](#)

ISSN 2359-0998

www.igarape.org.br



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank