

Os impasses da democracia brasileira

O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil

As políticas voltadas para a área da segurança pública no Brasil e, dentro delas, as especificamente direcionadas para o sistema prisional têm se constituído objeto privilegiado da reflexão sobre a consolidação do processo de democratização do país e seus impasses. A relevância do debate sobre a gestão dos órgãos de segurança e as políticas aí implementadas pode ser formulada em termos de um conflito entre dois processos. De um lado, há o avanço das formas democráticas de convivência social e política, em curso desde o início da década de 1980, do século XX, depois de quase vinte anos de regime militar, e que culmina com a promulgação da Constituição de 1988. O sistema político foi aos poucos alterado e afastados os principais marcos do regime autoritário. Novos atores saltaram à cena política e fortaleceram o jogo democrático no país. Movimentos sociais diversos, partidos políticos, organizações não-governamentais, sindicatos e grupos religiosos diversificaram a pauta das demandas políticas nos foros tradicionais, como as casas parlamentares, mas criaram também novos espaços de debate político e de diálogo com o poder público, como os conselhos e fóruns populares (Cardoso 1983). O país reajustou boa parte de seu instrumental legal aos novos contornos da situação democrática e, ao mesmo tempo, demonstrou disposição em se afinar aos principais instrumentos de regulação da ordem internacional, especialmente aqueles voltados para o respeito e a promoção aos direitos humanos.

De outro lado, no entanto, há esferas institucionais que não acompanharam a dinâmica desse processo. Os aparatos policial e prisional, desde a década de 1980, têm oposto forte resistência à assimilação dos novos padrões da vida democrática que se estabeleceram no país, em boa parte em razão das práticas de arbitrariedade e violência cultivadas durante o regime militar e que subsistiram nessas instituições apesar do esfacelamento das formas autoritárias de governo. Diversos autores (Pinheiro 1984; Paixão 1988; Coelho 1987) constataram que a fase de transição política no Brasil foi marcada pelas hostilidades do aparato repressivo aos governos democráticos que assumiram a administração dos Estados no início da década de 1980. Policiais e funcionários do sistema penitenciário provocaram instabilidade na área de segurança pública ao enfrentarem as autoridades superiores por

meio de greves das corporações, incitamento às rebeliões de presos, recusa no cumprimento de ordens e no atendimento de normas destinadas a reformar as práticas institucionais. Mesmo quando foram, e são até hoje, acolhidas novas formas de organização e funcionamento para essas instituições, em sintonia com o contexto democrático em curso, isso tem se dado de modo formal, superficial e incapaz de reverter as práticas institucionais carregadas de arbítrio. A impermeabilidade dessas esferas aos novos processos e demandas da sociedade democrática se revela, por exemplo, na dificuldade que o sistema político e os novos atores do cenário democrático enfrentam em reduzir os níveis de violência na atuação das forças policiais, sendo freqüentes ainda os casos de civis mortos em confronto com elas; na mesma direção, tem sido difícil acabar com a prática da tortura e a imposição de maus tratos nos ambientes prisionais; igualmente desafiador é reduzir os níveis de corrupção dentro da polícia e do sistema penitenciário que enfraquecem o combate ao crime, fortalecem as organizações criminosas e minam a credibilidade do aparato policial e prisional. A facilitação de fugas de presos, a permissão para entrada, nas prisões, de drogas, de armas de fogo, de telefones celulares, o envolvimento de policiais com ações criminosas são algumas das práticas de corrupção mais comuns e que estão longe de serem duramente combatidas¹. O corporativismo fortalece a impunidade e garante a impermeabilidade aos controles externos democráticos, quando eles existem.

Esse descompasso entre os avanços na esfera do sistema político e as resistências no plano das agências implementadoras de políticas na área de segurança tem como agravante um contexto marcado pelo crescimento da criminalidade e da violência urbana que, por sua vez, estimula a percepção e a demanda da população por uma presença mais intensa dos órgãos de repressão e controle. Desde a década de 1980, houve um forte incremento da estrutura institucional das polícias e do sistema prisional do país como resposta a essas pressões. No entanto, não ocorreram modificações institucionais relevantes para ajustar o seu perfil ao do sistema político democrático em estruturação.

A manutenção do descompasso entre o arcabouço democrático que o país foi assumindo e a rigidez de suas instituições de segurança pública tem sua chave de explicação na dinâmica da vida política nacional. Havia uma razoável timidez das forças políticas que dirigiam os governos, federal ou estaduais, em enfrentar o desafio de submeter essas instituições a reformas profundas e de cunho democrático. Ao mesmo tempo, os governos foram incapazes de sustentar de forma tenaz a luta contra as irregularidades, arbitrariedades e violência presentes naquelas instituições. Havia uma « astúcia » política dos governos que não queriam provocar turbulências maiores no âmbito do relacionamento com seu aparato repressivo. Os problemas da área da segurança pública – como o aumento da criminalidade, o sentimento coletivo de insegurança, as rebeliões – provocam desgaste político dos governantes junto à opinião pública. Os governos tendem a evitar que a área esteja em constante exibição, daí se acomodarem aos desmandos e arbitrariedades presentes nos aparatos repressivos, desde que não provoquem uma exposição desfavorável dos governantes especialmente

1. Em 27 fevereiro de 2003, numa operação de revista ao presídio de Bangu 3, no Rio de Janeiro, foram encontrados 109 aparelhos celulares com os presos além de um computador portátil. *Folha de São Paulo*, 28 de fev. de 2003 : C-4.

na mídia. Isso faz com que se imobilizem as iniciativas de remoção dos principais obstáculos para a superação das resistências que são apresentadas à reorganização institucional e funcional profunda do aparato policial e prisional. A lei contra a tortura, aprovada em 1997, por exemplo, não foi acompanhada de alterações no âmbito do funcionamento dos aparatos policial e prisional, de modo a combater o corporativismo e a impunidade presentes nos procedimentos administrativos voltados para a apuração de casos de tortura e maus tratos envolvendo agentes do estado. Em consequência, os casos de tortura e maus tratos são inúmeros, no entanto os inquéritos policiais e os processos poucos e as condenações por conta desse crime quase inexistentes.

Talvez um dos dilemas mais agudos da história recente do Brasil seja o equacionamento desse impasse na vida democrática do país. O futuro é um tanto sombrio, pois o contexto econômico e social favorece o fortalecimento político e institucional dos aparatos de segurança e potencializa a autonomia que possuem diante dos governos que supostamente deveriam controlá-los. O aumento da criminalidade, a percepção de se viver numa sociedade insegura são alguns aspectos que fomentam uma maior presença, no cenário político e social, dos aparatos policial e prisional - e que se desdobram tanto no aumento do contingente quanto na expansão do número de delegacias e de presídios. As questões relacionadas à segurança pública, as demandas em favor de um controle da violência urbana e da criminalidade alçaram o topo da pauta política, o que fez com que aumentasse o nível de dependência e vulnerabilidade dos governos ao próprio aparato repressivo. Nesse quadro, é muito pouco provável que as práticas de arbitrariedade, corrupção, violência e impunidade naquelas instituições venham a ser duramente combatidas e mesmo extirpadas e conseqüentemente ajustada a sua organização e dinâmica ao contorno e às demandas de uma sociedade democrática.

Políticas prisionais limitadas

Sustenta-se aqui, dentro do recorte cronológico selecionado, que vai de 1992 a 2001, que as políticas públicas adotadas pelo governo federal para a área prisional foram incapazes de reverter os principais problemas apresentados ao longo da década de 1990. Parte-se da constatação de que há o surgimento de novos e graves problemas no sistema penitenciário, como a atuação do crime organizado², a eclosão freqüente de rebeliões e o elevado número de mortes entre os presos, ao lado da manutenção dos problemas mais tradicionais como a superlotação, as precárias condições de habitabilidade, a deficiência dos programas de reinserção social do preso, a existência de inúmeros casos de tortura e maus tratos. A não superação de antigos déficits no sistema prisional do país e a emergência de novos problemas são indicadores de que as políticas públicas para o setor têm sido ineficazes.

2. A preocupação aqui é com a atuação de grupos criminosos, formados muitas vezes a partir do tráfico de drogas e de armas bem como para a realização de seqüestros, assaltos a bancos, roubo de cargas, e que se fortalecem no ambiente prisional e continuam a exercer as suas atividades mesmo na condição de presos. Não se discutirá aqui a questão da criminalidade organizada e as suas diversas áreas de atuação e formas de organização. Para uma reflexão teórica e mais ampliada ver ZIEGLER 1998 e FONTANAUD 2002, e para a situação brasileira BORGES 2002 e MINGARDI 1998.

O limitado alcance das políticas implementadas pelo governo federal se deve às restritas atribuições que ele tem sobre os aparatos policial e prisional, cuja organização e manutenção é de responsabilidade dos governos estaduais. Muitos destes são desprovidos de recursos para administrarem os problemas locais de segurança pública e dependem dos recursos federais, sobretudo para a manutenção e a construção de presídios. O governo federal, no entanto, não se utiliza de qualquer mecanismo de constrangimento, de cobrança dos governos estaduais que recebem os recursos para que sejam implementadas ações eficazes de combate ao cerne de alguns problemas nos aparatos policial e penitenciário. Assim, nas administrações estaduais, não são enfrentados e muito menos removidos, por exemplo, os principais obstáculos políticos e institucionais para a responsabilização de agentes do estado envolvidos em corrupção, tortura e outras irregularidades no exercício de suas funções, alimentando dramaticamente a impunidade nesse setor.

A burocratização e a profissionalização das instituições de controle social não impediram que elas continuassem a ser dirigidas e influenciadas pelo clientelismo que marca a vida política brasileira. As elites políticas e econômicas interferem direta e indiretamente na conformação da atuação dessas instituições, subordinam com frequência as práticas policiais aos seus interesses, evitando que seus membros, seus negócios e suas organizações sejam alvos das investidas da polícia. As ações de repressão ao tráfico de drogas, por exemplo, se voltam geralmente para as áreas pobres das grandes cidades, como as favelas, e praticamente não atingem os bairros, as casas noturnas e outros espaços frequentados pelos membros das classes média e alta. Os aparatos de repressão ainda são utilizados muito mais como instrumento de dominação de classe, manutenção de privilégios, do que para garantir os direitos dos cidadãos e sua condição de igualdade perante a lei.

Outro eixo do fracasso das políticas públicas adotadas pelo governo federal no período se encontra na natureza mesma das ações desencadeadas que foram em geral pontuais, sem metas previamente estabelecidas e sem mecanismos de aferição de resultados esperados. Assim, o argumento sustentado no presente artigo é que as políticas fomentadas pelo governo federal se voltaram para questões emergenciais, como a criação de vagas, a instalação de mutirões de execução penal para a avaliação da situação processual dos presos, a formação de pessoal penitenciário, sem, no entanto, atacarem de forma contundente a corrupção, a impunidade dos agentes do Estado ligados ao sistema prisional, aspectos que acabaram se constituindo como um dos elementos essenciais na manutenção de graves problemas dentro das prisões, como a atuação do crime organizado, a tortura, os maus tratos, as mortes entre os presos, as fugas.

Selecionei dois eventos da história recente das prisões no Brasil – o massacre do Carandiru em 1992 e a « megarebelião » em 2001 – para balizar o período de interesse no artigo. De um para o outro pode-se verificar a força pela qual emergiram os novos problemas no meio prisional, como as organizações criminosas, as rebeliões e as mortes de presos. Os dois eventos servem de marco para a identificação das persistências e das alterações que marcam a década de 1990 e para a avaliação do alcance das políticas públicas para a área nesse período.

O marco inicial

No dia 2 de outubro de 1992, a opinião pública nacional e internacional ainda não tinha idéia da matança que estava em curso no interior da Casa de detenção de São Paulo, no bairro do Carandiru. Nesse dia, no começo da tarde, um conflito entre grupos de presos provocou diversas agressões e um elevado clima de tensão nesse presídio que, na época, possuía cerca de sete mil e duzentos encarcerados. A direção do estabelecimento, vendo-se incapaz de recompor a ordem interna, chamou a intervenção da polícia militar, que é a responsável, no Estado, pelo policiamento ostensivo nas ruas. Sem qualquer disposição ou habilidade para tentar conter o tumulto entre os presos através de negociação, a polícia militar invadiu os pavilhões e deixou um rastro de 111 mortes. Foram 103 mortes por arma de fogo, provocadas pelos próprios policiais. Os presos, na sua maioria, foram atingidos na cabeça e no peito. Logo depois dessa ação, os corpos foram retirados dos locais onde haviam ocorrido as mortes, por ordem dos próprios comandantes militares. Os corpos foram empilhados num salão, o chão lavado, revelando claramente a intenção de tornar difícil qualquer tipo de perícia sobre o que havia ocorrido.

Esses detalhes só chegaram ao conhecimento da opinião pública nacional e internacional no dia seguinte. O que ficou conhecido como massacre do Carandiru representou e ainda representa um dos acontecimentos mais importantes da história recente da justiça criminal no Brasil³. De um lado, simboliza o ápice do arbítrio e de um perfil de política explícita de recusa na aceitação dos padrões democráticos de funcionamento do aparato policial e prisional. Mas, de outro lado, o massacre representou um ponto de inflexão gerando o desencadeamento de uma série de ações, sobretudo do governo federal, no sentido de consolidar a pauta de compromissos democráticos e com a agenda específica dos direitos humanos, ainda que não tenham sido capazes de reverter as condições mais dramáticas das prisões brasileiras.

O massacre do Carandiru revelou um posicionamento das autoridades políticas (Governador do Estado e secretário da Segurança) e dos comandantes da polícia militar completamente desprovido de compromisso efetivo com os princípios democráticos. Nesse sentido, ele pode ser colocado na seqüência de uma série de outros acontecimentos que o antecedem e que trazem como característica marcante a ação arbitrária e violenta da polícia na contenção de movimentos de revoltas de presos.

Por exemplo, nos dias 15 e 16 de setembro de 1986 explodia uma rebelião na penitenciária de Presidente Wenceslau, no interior do Estado de São Paulo. Os presos amotinados fizeram 18 reféns e buscavam fugir do presídio. As negociações não foram levadas a bom termo e houve invasão do estabelecimento pela polícia militar. Mesmo depois de contida a rebelião, 13 presos foram mortos por policiais militares ou agentes de segurança do presídio por espancamento através de canos de ferro ou de pedaços de pau. As autoridades superiores não lamentaram o fato e não houve identificação dos culpados pelas mortes.

3. Em 22 de fevereiro de 1994 a Comissão Teotônio Vilela (CTV), o Centro pela Justiça e o Direito internacional (CEJIL) e a Human Rights Watch apresentaram uma denúncia contra o Estado brasileiro perante a Comissão interamericana de direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em relação ao massacre do Carandiru.

Um outro exemplo de ação violenta da polícia militar na contenção de uma rebelião ocorreu no dia 29 de julho de 1987, na penitenciária do Estado, em São Paulo, então com cerca de 1200 encarcerados. Os presos estavam com duas armas de fogo e fizeram vários reféns entre presos e funcionários. O grupo que liderava a rebelião queria a fuga do presídio. A entrada da polícia militar e a sua ação de contenção do motim deixou um rastro de 29 mortes. Um funcionário foi morto pelos presos.

Mesmo depois de o país ter promulgado a sua Constituição em 1988, inserindo nela uma ampla pauta de direitos até então jamais presente em qualquer outra Carta, e de ter assumido compromissos internacionais com os principais instrumentos de defesa e promoção dos direitos humanos, em 5 de fevereiro 1989, ocorria no 42º distrito policial em São Paulo a morte de 18 presos por asfixia dentre os 51 que haviam sido confinados pelos policiais de plantão numa cela de 1,5x4m sem ventilação. A medida havia sido uma represália dos policiais por causa de uma tentativa de fuga.

Assim, o massacre do Carandiru, de 1992, pode ser incluído nessa seqüência de violência e arbitrariedades em que a ação da polícia foi claramente avessa ao respeito aos direitos dos presos. O posicionamento das autoridades do Estado, quando não foi omisso, foi frágil e incapaz de responsabilizar os autores das irregularidades ou dos crimes. O Brasil atingia um clímax nessa área, que era revelador, no entanto, de disputas políticas mais amplas em curso no país. Depois de quase 20 anos de regime militar, o Brasil começou a se democratizar na década de 1980 e ao longo desse processo ocorreu o embate entre as forças que resistiam às mudanças, que tinham nos aparatos policial e prisional uma trincheira poderosa, e as novas forças políticas que conduziam o país à normalidade democrática.

Depois do massacre, com a consolidação da democracia no país e o escândalo provocado interna e externamente com as 111 mortes, as ações policiais violentas dentro dos presídios não desapareceram mas não chegaram a atingir mais a mesma intensidade. Ao longo da década de 1990, três eventos marcaram a atuação violenta das forças policiais na contenção de presos. O primeiro deles foi em 31 julho de 1997, no presídio do Róger, em João Pessoa, no Estado da Paraíba. Um grupo de presos se rebelou, depois de uma tentativa de fuga frustrada. A polícia militar invadiu o presídio com o apoio de um grupo de presos colaboradores. Houve a execução de oito presos que lideraram a tentativa de fuga. O segundo foi em Fortaleza, em 25 de dezembro de 1997. Um grupo de presos, depois de fazer reféns pessoas que visitavam o presídio, conseguiu negociar a fuga da penitenciária em quatro carros que foram depois interceptados pela polícia. Segundo a coordenadora da pastoral, que foi levada como refém, seis presos foram sumariamente executados pelos policiais mesmo depois de já terem se rendido e estarem deitados no chão. O terceiro evento foi em 5 de fevereiro de 1998. Uma tentativa de fuga da penitenciária central de Natal foi contida pela polícia que executou sete presos fugitivos.

O ponto de chegada

Dia 18 de fevereiro de 2001, domingo, dia de visita na maior parte dos presídios no Brasil. Por volta das 13 horas, se espalha por 29 presídios do Estado de São Paulo a maior rebelião de sua história. Em poucas horas, os

motins foram envolvendo cerca de 28 mil presos de delegacias de polícia, cadeias e penitenciárias. O evento ficou conhecido na mídia como « megarebelião ». Milhares de familiares e amigos de presos estavam no interior das prisões. Em várias unidades, as autoridades retomaram o controle da situação ainda no mesmo dia, mas em outras a rebelião durou até o dia seguinte, inclusive com a presença de familiares dos presos e funcionários mantidos como reféns.

O movimento foi liderado por uma das principais organizações criminosas que atuavam no sistema penitenciário do Estado de São Paulo : o Primeiro Comando da Capital (PCC). A Casa de detenção de São Paulo, com mais de sete mil presos, foi o principal centro de articulação dos motins. O objetivo da rebelião : trazer de volta para a Casa de detenção os líderes do grupo que haviam sido colocados num presídio de segurança máxima, onde as regras disciplinares eram as mais rígidas do sistema penitenciário do país (23 horas na cela, uma hora de banho de sol, inexistência de atividades culturais, esportivas ou profissionais, deslocamentos dos presos no interior da prisão somente algemados, etc...). Os rebelados, ao mesmo tempo, pediam a desativação desse estabelecimento - conhecido como Anexo da Casa de custódia de Taubaté. Só no dia seguinte, foram apresentadas pelos presos denúncias de más condições das prisões, alimentação ruim, falta de assistência médica ou judiciária, arbitrariedades praticadas pelas autoridades, maus tratos, etc. A maior parte das 19 mortes foi provocada pelos próprios presos que aproveitaram a situação para garantir a hegemonia desse grupo sobre outros, bem como para fazer os « acertos de contas » individuais. A escolha do dia da rebelião, com a presença de visitas de familiares e amigos de presos, foi estratégica para conter uma reação violenta das autoridades.

O movimento, pela sua dimensão geográfica e populacional, mostrava o quanto as organizações criminosas haviam crescido e se fortalecido no interior das prisões brasileiras. Em poucas horas, por meio de contatos mantidos através de telefones celulares, os líderes da rebelião se comunicaram com os presos das unidades por todo o Estado e articularam as reivindicações e o processo de negociação em cada local. Um dos fatores essenciais para compreender o crescimento das facções criminosas é a sua capacidade de envolver agentes do Estado que atuam como policiais ou que lidam com a custódia de presos. A facilitação de fugas, a conivência com a entrada de armas de fogo, drogas, telefones celulares, dinheiro e outros objetos são as principais formas pelas quais os agentes públicos se envolvem com essas organizações criminosas.

O perfil do sistema penitenciário na década 1990

Depois de cerca de 20 anos de regime militar, o Brasil, ao longo da década de 1980, passou por um processo de democratização. Simultaneamente, ocorreu no período um intenso processo de crescimento nas suas taxas de encarceramento⁴. O fenômeno está associado ao aumento efetivo nas taxas de criminalidade que se refletiram numa percepção mais sensível da inse-

4. O Brasil segue a tendência mundial observada por autores como WACQUANT 1999 e CHRISTIE 1998 quanto ao crescimento nas taxas de encarceramento desde a década de 1980.

gurança urbana por parte da população, que por sua vez demandou políticas de controle social mais repressivas. O Brasil possuía, em 1988, 88 041 presos (Faria 1991). Essa população representava uma taxa de encarceramento de 65,2 presos por 100 mil habitantes. O Brasil atingia, em 1995, a taxa de 95,4 presos por 100 mil habitantes. Mais impressionante é que com cerca de 211 mil presos, no ano 2000, a taxa atinge 134,9, indicando que houve um crescimento de 41 % na taxa de encarceramento no período de 5 anos. O crescimento da população encarcerada continuou nos últimos anos. Em setembro de 2002, a população encarcerada no país era de 248 685, produzindo uma taxa de 146,5 presos para cada grupo de 100 mil habitantes⁵.

O Brasil possui um sistema político federativo no qual os Estados são os responsáveis pela organização e administração dos sistemas policial e penitenciário. O país apresenta consideráveis desequilíbrios regionais que se refletem em diferentes indicadores econômicos e sociais no âmbito dos Estados. A diversidade nos níveis de riqueza e desenvolvimento econômico e social provoca diferentes características e problemas nos sistemas penitenciários de cada Estado. De tal sorte que ao discutirmos os principais problemas dessa área deve-se levar em conta que alguns se manifestam mais agudamente que outros nas diversas unidades que compõem o país.

Um deles é o da superlotação. Há um déficit crônico de vagas no sistema prisional. Em 1993, havia um déficit de 74 533 vagas. Eram 2,5 presos para cada vaga. Em 1997, o déficit atingia 96 010 vagas, sendo 2,2 presos por vaga. Já em dezembro de 2000, o déficit de vagas era de 57 174, sendo 1,3 preso por vaga. Em setembro de 2002, o Brasil tinha 248 685 presos e o déficit de vagas era da ordem de 62 490 vagas (mantendo a razão de 1,3 preso por vaga). Os recursos do governo federal geraram, no período 1995-2000, cerca de 35 mil vagas no país. Mesmo assim, deve-se notar que em alguns Estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, o déficit se revela dramático para os presos que estão em delegacias de polícia. Há presos, ali, já condenados que permanecem amontoados a inúmeros presos provisórios. Ao mesmo tempo, no sistema penitenciário, há presos que têm direito a vagas no regime semi-aberto e não conseguem local para o devido cumprimento desse estágio da pena. Em fevereiro de 2003, numa delegacia da Polícia Interestadual (Polinter), no centro do Rio de Janeiro, a carceragem abrigava 1 147 presos onde cabiam apenas 350. Em outra, na zona norte, eram 832 presos para 250 vagas⁶. Porém, atualmente, um dos mais agudos problemas do ponto de vista do funcionamento do sistema de justiça criminal é o número de mandados de prisão que não são cumpridos. Segundo o ministério da Justiça, são cerca de 300 mil mandados de prisão (dos quais 127 mil só no Estado de São Paulo), que, se fossem cumpridos, exerceriam uma pressão enorme sobre o já insuficiente número de vagas no sistema prisional do país.

Outros problemas crônicos no sistema prisional são relativos às precárias condições de habitabilidade de muitos estabelecimentos e que vêm sendo constantemente denunciadas por organizações como a Human Rights Watch (1998) e a Anistia Internacional (1999) em seus relatórios. Construções mal conservadas, celas e demais dependências sem ventilação, muitas vezes semidestruídas, sujas, formam o cenário das prisões. A assistência social,

5. Dados do ministério da Justiça no site : <<http://www.mj.gov.br/depen>>.

6. *Jornal Folha de São Paulo*, 15 de fev. de 2003 : C7.

assistência judiciária e assistência à saúde do preso são igualmente problemas crônicos nas prisões brasileiras. A assistência à saúde, no entanto, é a que apresenta a maior precariedade. Os serviços internos à prisão são constantemente alvos de críticas dos presos pela ausência de médicos e outros profissionais de saúde, e pela falta de equipamentos essenciais e medicamentos. Presos com necessidades especiais – deficientes físicos, doentes mentais, doentes com problemas crônicos ou graves – não encontram qualquer tipo de atendimento especializado na maior parte das prisões brasileiras.

A oferta de programas de escolarização, de formação profissional e de postos de trabalho para os presos fica muito aquém das necessidades na maior parte dos presídios brasileiros. Faltam estudos consistentes sobre as taxas de reincidência criminal no Brasil, mas todos os levantamentos parciais feitos pela polícia, pelo poder judiciário ou pelo sistema penitenciário apontam que elas estão sempre acima de 50 %, revelando que uma das principais atribuições legais do sistema, que é a reinserção do indivíduo na sociedade, não está sendo cumprida.

Igualmente crônico é o problema de o setor penitenciário ser mantido sob uma arcaica estrutura burocrática. Em boa parte dos estados brasileiros, a máquina administrativa montada para a gestão do sistema é precária e padece de qualquer inovação tecnológica essencial para o aperfeiçoamento de suas funções. Associado a esse problema está a própria qualificação do pessoal penitenciário. As condições de trabalho precárias, os baixos salários, a ausência de incentivos para as carreiras dos agentes penitenciários são apontadas como causas dos principais problemas de recursos humanos no setor. Ainda são comuns as práticas de tortura e maus tratos, de corrupção e de impunidade dos responsáveis por essas irregularidades. Os aparatos prisionais e penitenciários são herméticos e pouco vulneráveis à interferência e ao controle de agências externas, sejam elas da sociedade civil, sejam elas o próprio Ministério Público ou mesmo a autoridade judiciária.

Foi acentuado o crescimento dos grupos criminosos, que atuam dentro e fora das prisões, ao longo da década de 1990. No Estado de São Paulo, o grupo mais conhecido é o Primeiro Comando da Capital (PCC), mas há também o Comando Democrático da Liberdade (CDL), o Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (CRBC) e a Seita Satânica. No estado do Rio de Janeiro, os principais grupos são o Comando Vermelho (CV), o Terceiro Comando (TC) e o Amigos dos Amigos (AA).

Com a atuação desses grupos, subiram os níveis de tensão dentro das prisões e o aumento do número de rebeliões bem como o de mortes entre os presos provocadas por conflitos entre eles próprios. Em 1994, segundo o ministério da Justiça haviam ocorrido nas prisões brasileiras 131 homicídios, dentro de uma população encarcerada de 129.169 presos. A taxa foi, portanto, de 1,01 morte para cada grupo de mil presos. Os poucos dados internacionais disponíveis, para uma comparação, indicam que a taxa brasileira é bastante elevada. Nos EUA, em 1995, foram 82 homicídios em meio a uma população encarcerada de cerca de um milhão de indivíduos, resultando num índice de 0,08 para cada grupo de mil encarcerados. A taxa brasileira era, portanto, 13 vezes superior à norte-americana. Enquanto no Brasil a situação parece se agravar segundo as organizações

não-governamentais que atuam nessa área⁷, nos EUA, em 1997, as mortes por agressão haviam baixado para 75 e, em 1998, para 55, o que representava nesse ano a taxa de 0,04 morte para cada grupo de mil presos.

As políticas públicas

Embora os Estados que integram a federação tenham a competência legal de administrar os aparatos policial e penitenciário, nos quadros do presente artigo não serão analisadas as políticas públicas dirigidas por eles para o setor da segurança pública. Serão aqui tratadas as principais políticas concebidas e implementadas pelo governo federal. O principal órgão encarregado das ações nessa área é o ministério da Justiça que, atualmente, através de duas secretarias nacionais, a de Justiça e a de Segurança pública, desenvolve políticas específicas para o sistema penitenciário e para o sistema policial, respectivamente. Dentro da secretaria nacional de Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) executa a política penitenciária nacional. Sua principal atribuição é o acompanhamento da aplicação da Lei de Execução Penal.

O ministro da Justiça, Maurício Corrêa, no seu depoimento, em 22 de junho de 1993, à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos deputados instalada para investigar a situação do sistema penitenciário no Brasil, afirmava que « a questão penitenciária do Brasil é grave ». Chamava a atenção para a complexidade do problema que envolvia, segundo ele, a dimensão da « justiça social, o sistema policial, o sistema judiciário e o sistema penitenciário ». Ao descrever as principais iniciativas que o ministério vinha desenvolvendo para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário do país, pode-se perceber uma forte linha de continuidade com as administrações posteriores : iniciativa no sentido de promover estudos para a reforma do código penal, do código de processo penal e da lei de execução penal ; mutirões de execução penal, para agilização da apreciação dos benefícios garantidos pela lei aos presos ; formação e aperfeiçoamento do pessoal penitenciário ; construção de novas unidades para reduzir o déficit de vagas ; promessa de construção de presídios federais. A tônica das políticas do governo federal para o setor, na década de 1990, não sofrerá alterações expressivas nessa pauta.

Uma das principais iniciativas adotadas dentro do período aqui tratado, ou seja de 1992 a 2001, foi a criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela lei complementar n° 79, de 7 de janeiro de 1994. Seus recursos são geridos pelo DEPEN. Sua criação diversificou as fontes de captação de recursos financeiros dotando, assim, a política para o setor de recursos constantes e mais substantivos.

Em 1996, o governo lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que trazia um conjunto de propostas de ações governamentais para o sistema prisional. Havia 15 propostas que apontavam para a necessidade de adoção de medidas voltadas para modernização do sistema penitenciário : aumento da participação da comunidade, penas alternativas, melhoria da formação dos agentes penitenciários e melhoria geral no tratamento ao preso.

7. *Relatório sobre o sistema prisional brasileiro*, elaborado pela CTV e o CEJIL apresentado em audiência temática da Comissão interamericana de direitos humanos da OEA, no dia 14 de novembro de 2001, em Washington. Não-publicado.

Uma proposta era específica sobre a necessidade de desativação da Casa de detenção de São Paulo⁸.

O mérito do PNDH foi colocar na agenda política do governo federal compromissos explícitos com a promoção e proteção aos direitos humanos (Adorno 2000). Principalmente voltadas para os direitos civis e políticos⁹, havia propostas no Programa que procuravam combater a violência policial, a corrupção, a impunidade, garantindo o respeito aos direitos individuais e às práticas democráticas de funcionamento do sistema de justiça criminal. Porém, o programa não estipulava metas a serem atingidas, órgãos responsáveis e as estratégias de implementação das propostas, recursos orçamentários e formas de monitoramento do processo. De tal modo que o PNDH atuou na agenda da segurança pública como elemento da « tradição » política brasileira, ou seja, foi um instrumento poderoso que fortaleceu o sistema prático, a pauta da democracia, mas não conseguiu « descer » aos mais profundos patamares das instituições de controle social para ali provocar uma reversão nas práticas de violações de direitos humanos, como a violência policial, a tortura e maus tratos nas prisões.

No terreno das iniciativas legislativas, em abril de 1997, entrou em vigor a lei nº 9 455, que tipificou o crime de tortura. Embora figurasse como proposta no PNDH, a lei foi aprovada em consequência dos debates que se seguiram após os acontecimentos em que policiais militares submeteram à tortura moradores de uma favela em São Paulo. Um policial atirou num morador que estava dentro de um carro em movimento e provocou a sua morte. As cenas foram gravadas em vídeo e exibidas nos telejornais do país provocando grande indignação na opinião pública. Apesar da existência desde então desse importante instrumento, a lei tem sido muito pouco utilizada em relação ao elevado número de denúncias de tortura que ainda recaem sobre muitos policiais e agentes penitenciários, conforme constataram os relatórios da Anistia Internacional (1999), da Human Rights Watch (1998), da Caravana nacional de direitos humanos da Câmara dos deputados (2000) e da Onu (2001), através de seu relator especial para a tortura. O corporativismo de policiais e de agentes penitenciários obstrui a apuração de irregularidades e conseqüentemente dificulta a aplicação de punições severas. Os procedimentos internos de investigação de denúncias de tortura, maus tratos, corrupção, sofrem de inércia e de todo tipo de obstrução no seio das corporações.

Cresceu a percepção de que é necessário recorrer mais intensamente às penas alternativas. Uma das formas de responder às pressões contra a superlotação nas prisões brasileiras foi a construção de novas unidades. Mas, ao mesmo tempo, se procurou criar outros mecanismos de esvaziamento das prisões, pela agilização dos processos dos presos já condenados e com direito a benefícios, como o livramento condicional, e também pela implementação das chamadas penas substitutivas da pena de prisão. No Brasil, em 11 de julho de 1984, a lei nº 7 209 que alterou a « parte geral » do Código penal de 1940, inseriu as penas restritivas de direitos, substitutivas da pena de prisão, como a prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de

8. A Casa de detenção de São Paulo somente foi desativada em dezembro do ano de 2002, apesar de o governo brasileiro ter assumido o compromisso de sua desativação perante a Comissão interamericana de direitos humanos, da OEA, desde 1996.

9. Em 2002, o governo federal lançou uma versão atualizada do PNDH incorporando propostas relativas aos direitos econômicos, sociais e culturais.

direitos, limitação de fins de semana. Tais penas foram novamente alteradas e ampliadas, tornando menos severas as suas condições de aplicação, com a lei nº 9 714, de 25 de novembro de 1998. A lei, ampliou as penas restritivas de direitos, inseriu a prestação pecuniária e a perda de bens e valores, ao lado das três já existentes anteriormente, permitindo a sua aplicação em substituição à pena privativa de liberdade quando essa não fosse superior a quatro anos e desde que o crime não fosse cometido com violência ou grave ameaça à pessoa.

Apesar desse esforço, as penas alternativas são pouco utilizadas no Brasil. São apontados como motivos de seu uso ainda restrito a inexistência de condições adequadas de monitoramento do cumprimento dessas penas, sobretudo as penas de prestação de serviço à comunidade, o conservadorismo do poder judiciário no Brasil, as pressões da opinião pública em favor de punições legais mais severas. Em 1995, as pessoas que cumpriam as chamadas penas alternativas correspondiam a 1,4 % da população encarcerada do país. Em 1997, essa porcentagem cai para 0,8 %. Só em fevereiro de 2002, o governo federal criou um Programa nacional de apoio e acompanhamento de penas e medidas alternativas permitindo uma elevação para cerca de 22 mil os beneficiários dessas penas, correspondendo a apenas 8,7% da população carcerária do país¹⁰.

Em junho de 2000, o governo federal realizava uma ação inédita no campo da segurança pública ao lançar o Plano nacional de segurança pública. Por meio dele, o governo federal tentava organizar um conjunto abrangente de iniciativas nessa área, concentrando ações que antes eram isoladas e pontuais, implementadas sobretudo pelos órgãos integrantes do ministério da Justiça. O plano compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltados para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais. O plano, no entanto, não fixava os recursos nem as metas para as ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano.

As ações propostas pelo Plano para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário não trouxeram qualquer inovação em relação à maior parte das iniciativas adotadas pelo governo federal desde o início da década de 1990. Assim, são propostas as seguintes ações: criação de 25 mil vagas no sistema prisional, inclusive com a construção de penitenciárias federais; mutirões penitenciários; desenvolvimento de programas de educação e profissionalização de presos; capacitação e aperfeiçoamento de agentes penitenciários; desenvolvimento de programas de assistência à vítima, ao egresso e ao preso; programas de reaparelhamento dos estabelecimentos penais; melhoria dos programas de monitoramento para os presos com direito à liberdade condicional e regime aberto; fomento aos programas de execução de penas alternativas. No âmbito legislativo se propõe, mais uma vez, a atualização da « parte geral » do Código penal, a modernização do Código de processo penal, a reformulação da lei de execução penal, bem como a elaboração de

10. Dados do Ministério da Justiça, site <<http://www.mj.gov.br/depen>>.

projeto de lei que penalize a tentativa de fuga, entre outras. Propunha também a realização periódica e nacional de censo penitenciário, dentre as ações previstas para a formação de um Sistema nacional de segurança pública, o que indicava que o governo federal ainda não dispunha de informações tecnicamente consistentes sobre a área para a adequada formulação de políticas públicas. Cerca da metade dessas ações propostas foram assumidas pelo ministério da Justiça que tinha o encargo de articular com outros órgãos do governo federal, com o poder judiciário, o Ministério Público, as secretarias de Estado e organizações da sociedade civil a sua implementação.

Em decorrência do plano, os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que garantem as ações do governo federal na área penitenciária, tiveram um forte incremento. Em 1995, eles eram pouco mais de R\$ 10 milhões. Em 1998 passaram a R\$ 135 milhões. Embora tenham sofrido uma queda para R\$ 104 milhões em 2000, tiveram um aporte extraordinário de recursos em 2001, atingindo R\$ 258 milhões. Boa parte desses recursos, refletindo a prática em curso ao longo de toda a década de 1990, foi transferida para os Estados principalmente para a construção e a reforma de unidades prisionais. No ano 2000, dos R\$ 104 milhões investidos pelo governo federal, R\$ 101 milhões foram repassados para os Estados. O montante dos recursos investidos na construção e reforma de presídios foi da ordem de R\$ 94 milhões, enquanto a área de profissionalização dos detentos recebia investimentos de pouco mais de R\$ 2 milhões e o apoio à aplicação de penas alternativas se limitava a R\$ 1,5 milhão¹¹.

Como já se observou acima, embora o governo federal por meio desses investimentos tenha conseguido reduzir o déficit de vagas na média nacional, há em alguns Estados um colapso nas condições de encarceramento tanto para presos provisórios como para presos já condenados. Ao mesmo tempo, fica evidente, pela distribuição dos recursos que os programas de profissionalização de detentos e para o fomento à aplicação das penas alternativas ainda ocupam uma posição completamente secundária no quadro dos investimentos públicos nesse setor.

No terreno da reforma dos códigos penal e de processo penal, bem como da lei de execução penal, do início da década de 1990 ao plano nacional de segurança em 2000, muitos grupos de estudos e de trabalho foram montados, mas a reformulação desses instrumentos ainda não se efetivou. À medida que se agudizam os problemas na área da segurança pública, aumentam as divergências, entre os atores diretamente envolvidos (juristas, parlamentares, organizações da sociedade civil, ministério público, polícia civil e militar, sistema penitenciário, poder judiciário, ordem dos advogados etc.) sobre as formas de combate à criminalidade, o tipo de organização e de funcionamento das instituições de controle, o sistema das penas, etc. Os diversos interesses e propostas em jogo não encontraram até o momento uma base comum de negociação capaz de se traduzir em aprovação de normas legais na esfera parlamentar. Sem tais modificações, não se altera significativamente o fluxo de entrada, permanência e saída de pessoas no sistema de justiça criminal. O que significa que o déficit de vagas no sistema prisional tende a ser contido com investimentos ainda maiores do que aqueles realizados atualmente sob risco, mesmo assim, de insucesso.

11. Dados do Depen no site do Ministério da Justiça : <<http://www.mj.gov.br/depen>>.

Desafios e obstáculos

Um dos mais agudos desafios para as políticas públicas na área da segurança, e em particular para a esfera penitenciária, era a inexistência de ações planejadas de médio e longo prazos. Prevalciam ações pontuais destinadas a responder imediatamente a problemas emergenciais, sobretudo o provimento de recursos financeiros para a construção e a reforma de unidades prisionais. Acrescentem-se a essa limitação, as dificuldades de promover formas « horizontais » e « transversais » de cooperação e integração entre os próprios órgãos que integram o ministério da Justiça bem como as articulações deste com outros ministérios que poderiam colaborar com a implementação de ações voltadas para minimizar os déficits do sistema prisional do país. Em janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumia a presidência da República. O seu ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, de 29 de dezembro de 2002, pouco antes de ser empossado, declarava estar impressionado com a falta de coordenação nas ações e projetos entre os diversos órgãos da pasta, como a polícia federal, a secretaria nacional de Segurança pública que são os responsáveis pela implementação das políticas públicas do governo federal na área.

Embora o programa nacional de direitos humanos, de 1996, e o Plano nacional de segurança pública, de 2000, tenham representado um grande esforço para a articulação de várias esferas do governo federal, o próprio Departamento penitenciário nacional (DEPEN), do ministério da Justiça, reconhecia não haver políticas públicas sendo implementadas pelos demais ministérios que formam o governo federal, concebidas especificamente para o sistema prisional, como por exemplo iniciativas na área da saúde, educação, cultura¹².

As políticas transversais, que implicariam articulações entre os diversos órgãos governamentais e entre os diferentes níveis de administração pública, enfrentavam enormes obstáculos dentro da própria composição política da máquina governamental no plano federal, profundamente marcada pelas relações de sustentação do governo federal com os partidos políticos, com os governos estaduais e com as suas bancadas no Congresso nacional. A principal peça na engrenagem da política penitenciária – o ministério da Justiça e seus diversos organismos de interesse para a área – em geral foram « loteados » politicamente entre as forças que integravam o governo. Nos oito anos das duas administrações de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, o ministério da Justiça foi ocupado por nove ministros que promoveram constantes alterações de prioridades para a pasta, na forma de implementação de políticas, de composição de equipe administrativa e na geografia das relações com as administrações estaduais. Durante o período aqui analisado a ocupação do ministério guardou estreita relação com a base parlamentar que dava sustentação ao governo no Congresso nacional, de tal sorte que eram extremamente difíceis as articulações e acomodações de interesses, seja dos partidos políticos, seja das bancadas estaduais, imobilizando muitas vezes ações de médio e longo prazos que acabavam ficando cativas das negociações políticas mais imediatas.

12. Ver *Relatório de gestão 2000* do Depen, <<http://www.mj.gov.br/depend>>.

Outro aspecto que marcava as políticas públicas para esse setor é que elas tinham um certo grau de superficialidade em relação à complexidade e à frequência com que se manifestavam os principais problemas de violações de direitos humanos nas prisões brasileiras, como a tortura, os maus tratamentos, a arbitrariedade e a violência exercida pelos agentes do Estado. As políticas implementadas para o setor não foram acompanhadas de medidas eficazes para o combate a essas práticas bem como às práticas de corrupção. Em decorrência disso, a década foi marcada pelo impressionante aumento da atuação de organizações criminosas dentro das prisões. Fugas, entrada nas prisões de aparelhos celulares, armas e drogas têm sido uma constante nos presídios brasileiros, em particular no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde são mais ricas e poderosas as organizações criminosas. Cresceu enormemente o envolvimento de agentes do Estado nessas ações ilegais enquanto eram poucos os Estados que dispunham de ouvidorias independentes, de corregedorias internas eficientes dentro da polícia e do sistema penitenciário. A impunidade desses agentes era constante, contando com uma legislação frágil.

Foi pouca a vontade política, sobretudo dos governos estaduais, para enfrentar esses desafios. Além disso, a dificuldade de mergulhar verticalmente nos problemas mais profundos que atingiam o setor se deveu em parte à estrutura federativa do país que entrega a gestão do aparelho policial e prisional para os Estados e reserva ao governo federal tarefas mais normativas. Os investimentos feitos pelo governo federal em formação e aperfeiçoamento do pessoal penitenciário, e a própria preparação de policiais nas academias de polícia ou escolas penitenciárias dos Estados não foram capazes de alterar a « cultura » dessas instituições e por conseqüência reverter os principais vícios nas práticas ilegais dos agentes.

O governo federal não conseguiu ir além de um mero controle contabilista sobre o destino dos recursos por ele investidos nos Estados. Ao mesmo tempo, ainda se viu responsabilizado, perante a opinião pública internacional e perante órgãos como a Comissão interamericana de direitos humanos da OEA, pelos casos cada vez mais frequentes de mortes de presos. Ao longo da década de 1990, houve um aumento crescente do número de mortos por agressão nas prisões brasileiras. As iniciativas governamentais de geração de vagas não chegou a amenizar as graves situações de tensão existentes em muitas prisões. Mas o mais importante é que outras iniciativas governamentais, voltadas para a formação do pessoal penitenciário também não foram suficientes para proporcionar uma melhor administração dos estabelecimentos e evitar que aquele número de mortes fosse crescente. O massacre do Carandiru não estancou as arbitrariedades e a existência de formas violentas de atuação das forças da ordem na contenção de motins nas prisões brasileiras, mas é inegável que houve um refluxo, uma diminuição no número de casos envolvendo mortes de presos em decorrência da atuação das forças policiais. No entanto, o que se verifica depois do massacre, e ao longo da década de 1990, é que as mortes de presos subiram vertiginosamente, mas agora provocadas por conflitos entre os próprios presos. É um sério desafio para as políticas nesse setor enfrentarem a responsabilização dos agentes do Estado em relação ao aumento dos níveis de violência e mortes de presos nas prisões brasileiras. Há que se aprofundar as análises sobre o papel desses agentes no gerenciamento quotidiano das prisões « jogando » com os conflitos e rivalidades entre os grupos de presos,

sejam eles formalizados ou não. Foram comuns os casos em que mortes de presos se desdobraram de transferências « indevidas » de uma unidade para outra, onde os presos de uma facção que foram transferidos, encontraram na unidade de destino os presos de uma facção rival.

A presença das organizações criminosas nas prisões aumentou os níveis de tensão entre os presos e entre os presos em relação aos funcionários penitenciários e policiais. As disputas entre grupos rivais forçam a filiação dos indivíduos presos a essa ou àquela facção. No Rio de Janeiro (como também em São Paulo), os presos das facções são distribuídos pelos presídios de forma a não se misturarem. Os presos que não pertencem a nenhuma facção criminosa são distribuídos segundo o local de residência, de tal forma que acabam sendo forçados a estabelecerem laços de dependência com as lideranças criminosas¹³. As perseguições, os conflitos e as mortes dos integrantes dos grupos rivais são constantes. Além disso, as organizações criminosas passaram a agir com muito mais ousadia e violência no enfrentamento com a polícia e com os funcionários que trabalham nas unidades penitenciárias, seja em ações de resgate de presos, em tentativas de fugas, em ataques a unidades prisionais .

Em suma, a persistência das denúncias de corrupção, tortura e maus tratos nas prisões brasileiras corresponde aos elevados níveis de impunidade aos agentes do Estado envolvidos com tais práticas. As políticas voltadas para o setor não encararam esse problema como prioritário na agenda de seus projetos. Transferir recursos financeiros para os Estados, e construir mais unidades prisionais não tiveram como contrapartida da parte das administrações locais qualquer compromisso com a redução das mortes de presos, a redução no número de denúncias de tortura e maus tratos, ou a demonstração de eficiência na gestão dos estabelecimentos penitenciários segundo os fins propostos pela Lei de execução penal brasileira. Assim, não é de se estranhar que em 2001 a « megarebelião » que envolveu alguns milhares de presos e dezenas de unidades prisionais tenha provocado um enorme impacto na opinião pública e tenha revelado a face pouco conhecida da situação prisional do país.

Março de 2003

Fernando SALLA

Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo

<fersalla@usp.br>

BIBLIOGRAFIA

Sites na Internet :

US DEPARTMENT OF JUSTICE - Bureau of Justice Statistics : <[http : www.ojp.usdoj.gov/bjs](http://www.ojp.usdoj.gov/bjs)>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL : <[http : www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>.

* * *

13. Essa prática foi denunciada por Marcelo Freixo, presidente do Conselho da comunidade, conforme o jornal *Folha de São Paulo*, 15 de jan. de 2003 : C7.

- ADORNO, S. 1991, « Sistema Penitenciário no Brasil, problemas e desafios », *Revista USP* (São Paulo) 9 : 65-78.
- 2000, « Insegurança versus direitos humanos : entre a lei e a ordem », *Tempo Social* (São Paulo) II (2) : 129-153.
- ANISTIA INTERNACIONAL 1999, *Brasil : aqui ninguém dorme sossegado. Violações dos direitos humanos contra detentos*, Londres, Amnesty International.
- BORGES, P.C.C. 2002, *O Crime Organizado*, São Paulo, Unesp.
- CARAVANA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS 2000, *II Caravana Nacional de Direitos Humanos. Relatório : uma amostra da realidade prisional brasileira*, Brasília, Câmara dos deputados.
- CARDOSO, R. 1983, « Movimentos sociais urbanos : balanço crítico », in B. SORJ & M.H.T. ALMEIDA (eds), *Sociedade e política no Brasil*, São Paulo, Brasiliense : 125-153.
- CHRISTIE, N. 1998, « Éléments de géographie pénale », *Actes de la Recherche en sciences sociales* (Paris), 124 : 68-74.
- COELHO, E.C. 1987, *A oficina do diabo : crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo/luperj.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, 2000, *Relatório de gestão. Exercício 2000*, Brasília, Ministério da Justiça.
- 2001, *Relatório de gestão. Exercício 2001*, Brasília, Ministério da Justiça.
- FARIA, S.A de O. et al. 1991, « Sistema carcerário nacional : perspectivas para a década de 1990 », *Documentos de Trabalho FUNDAP*, São-Paulo, março : 9-41.
- FONTANAUD, D. 2002, « La criminalité organisée », *Problèmes politiques et sociaux - Dossiers d'actualité mondiale*, La Documentation Française (Paris), 874-875.
- GÓES, E.M. 1991, *A Recusa das grades : rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986*, Dissertação de mestrado em história, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Unesp.
- HUMAN RIGHTS WATCH-Americas 1998, *O Brasil atrás das Grades*, Rio de Janeiro, Human Rights Watch - Americas.
- MENDEZ, J. E., O'DONNELL, G., & PINHEIRO, P. S. 2000, *Democracia, violência e injustiça : o não-estado de direito na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra.
- MINGARDI, G. 1998, *O Estado e o crime organizado*, São Paulo, Ibccrim.
- ONU 2001, *Relatório sobre a Tortura no Brasil*, Genebra.
- PAIXÃO, A L. 1988, « Crime, controle social e consolidação democrática : as metáforas da cidadania », in F.W. REIS & G. O'DONNELL (eds), *A Democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice : 168-199.
- PINHEIRO, P.S. 1984, *Escritos indignados : polícia, prisões e política no estado autoritário (no 20º aniversário do regime de Exceção, 1964-1984)*, São Paulo, Brasiliense.
- 2001, « Transição política e não-estado de direito na República », in I. SACHS ACHS, J. WILHEIM & P.S. PINHEIRO, *Brasil : um século de transformações*, São Paulo, Companhia das Letras : 260-305.
- SALLA, F. 2001, « Rebeliões nas prisões brasileiras », *Serviço social e sociedade* (São Paulo), 67, setembro : 18-37.
- ZIEGLER, J. 1998, *Les Seigneurs du crime : les nouvelles mafias contre la démocratie*, Paris, Seuil.
- WACQUANT, L. 1999, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'Agir.