

CENTRE FOR BRAZILIAN STUDIES

UNIVERSITY OF OXFORD

Prisão e Ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil

Marcos Rolim

Working Paper Number
CBS-48-04

Centre for Brazilian Studies
University of Oxford
92 Woodstock Rd
Oxford OX2 7ND

Prisão e Ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil¹

*Marcos Rolim
Ford Foundation Visiting Research Fellow in Human Rights,
Centre for Brazilian Studies,
April 2003 – March 2004*

Working Paper CBS-48-04

*“Uma nação não pode ser julgada pela
maneira como trata seus cidadãos mais
ilustres e sim pelo tratamento dado aos
mais marginalizados: seus presos”*
Nelson Mandela

*“The degree of civilization in a society
can be judged by entering its prisons”*
Dostoyevsky

Resumo

O presente texto procura oferecer um caminho concreto para a reforma do sistema prisional brasileiro propondo uma agenda possível de mudanças legislativas e administrativas urgentes. Ele se divide em três partes principais: na introdução, procura descrever as características mais gerais de uma situação que alguns autores de língua inglesa têm denominado como “populismo penal”, entendida como aquela marcada pela politização dos temas relacionados à segurança pública e pela subsequente proposição de medidas de caráter demagógico – notadamente quanto ao aumento das penas, criação de novos tipos penais e agravamento da execução penal – em reação a uma crescente sensação de insegurança entre a população. Ainda nesta primeira parte, o texto oferece uma breve descrição das principais características da crise do sistema penitenciário brasileiro. Na segunda parte, o texto faz a crítica das duas abordagens ideológicas mais comuns e representativas quanto

¹ Versão em Português do Paper apresentado pelo autor na Universidade de Oxford em 27 de outubro de 2003 no seminário “Crime and punishment under the Lula administration: Challenges for a government of the Left”, Centre for Brazilians Studies.

ao tema da segurança pública no Brasil. O autor usa a expressão “hipótese repressiva” para caracterizar a abordagem mais frequentemente sugerida pelas forças conservadoras e de direita e a expressão “hipótese sociológica” para definir a abordagem sugerida pelo pensamento mais progressista e de esquerda demonstrando porque nenhuma delas pode oferecer uma resposta efetiva ao problema que pretendem tratar. Na terceira parte, o texto avança um conjunto de propostas para a reforma procurando integrá-las a partir de um pressuposto radicalmente humanista largamente influenciado pelas teses garantistas e pela doutrina do Direito Penal Mínimo.

An extended English summary follows the main text.

Introdução

O Brasil, como a grande maioria dos países latino-americanos, assiste imobilizado ao desenvolvimento de uma crise crônica em seu sistema penitenciário. Especialmente nesta última década, os indicadores disponíveis a respeito da vida nas prisões brasileiras demonstram de maneira incontestável um agravamento extraordinário de problemas já muito antigos como a superpopulação carcerária, a escalada de violência entre os internos, as práticas de abusos, maus tratos e torturas sobre eles, a inexistência de garantias mínimas aos condenados e o desrespeito sistemático e institucional à legislação ordinária e aos princípios dos Direitos Humanos.

Tais situações já foram suficientemente documentadas e relatadas por inúmeras instituições não governamentais tais como a Anistia Internacional, o *Americas Watch* ou a Pastoral Carcerária.² Dezenas de relatórios produzidos por integrantes do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário, em diferentes estados da Federação, comprovam a dimensão nacional do problema e documentos específicos de monitoramento e fiscalização levados a efeito por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ou por comissões parlamentares de Direitos Humanos como o “Relatório Azul” da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do RS e o “Relatório da II Caravana Nacional de Direitos Humanos” da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados revelaram em detalhes as circunstâncias dramáticas que caracterizam esta crise.

Em linhas gerais, as principais avaliações críticas produzidas no Brasil sobre o sistema penitenciário, como de resto as posições sustentadas ao longo dos últimos anos pelos reformadores e doutrinadores mais progressistas, concordam com os seguintes pressupostos:

- 1) O Brasil experimenta um fenômeno de aumento significativo nas taxas de violência e criminalidade e os indicadores disponíveis demonstram uma tendência geral para o agravamento do problema.³
- 2) O Sistema de Justiça Criminal no Brasil têm privilegiado as condenações às penas privativas de liberdade. Ao longo dos últimos anos, tais condenações têm sido empregadas com muito maior frequência pelo Poder Judiciário cuja tendência mais representativa parece apontar -na maior parte dos estados, pelo menos- para um

² Entre tantos documentos, ver, por exemplo: Amnesty International (1990, 1993, 1999 and 2002), Human Rights Watch (1998) and United Nations (2001).

³ Dados dos registros policiais indicam, por exemplo, um aumento de cerca de 30% nos crimes com morte em São Paulo entre 1995 e 2000. Segundo dados colhidos por Conjuntura Criminal, a taxa de homicídios cresceu de 17.9 para cada 100 mil habitantes em 1980 para 59.29 em 1998 no mesmo estado.

endurecimento da execução penal e para a prolatação de sentenças mais longas.⁴

- 3) Independentemente do fenômeno objetivo de avanço da criminalidade e de aumento da violência produziu-se no Brasil uma avassaladora “sensação de insegurança” que parece moldar cada vez mais o comportamento e as expectativas disseminadas socialmente. Concorre para este fenômeno, o destaque desproporcional e muitas vezes sensacionalista oferecido pela mídia aos temas da violência e da criminalidade o que contribui, também, para que toda a discussão pública a respeito da segurança seja constrangida por uma forte dose de emocionalismo e preconceitos.
- 4) Do ponto de vista político, este mesmo clima passa a alimentar iniciativas de cunho demagógico -seja no âmbito administrativo, seja no âmbito legislativo- e reforça um discurso retrógrado do tipo “lei e ordem” e/ou “tolerância zero” não raras vezes proponente da violência e hostil a qualquer princípio humanista.
- 5) As pretensas “soluções” apresentadas por este discurso, entretanto, reforçam os termos do próprio problema ao invés de enfrentá-lo e promovem uma demanda maior por encarceramento. Os efeitos criminogênicos da prisão são, então, potencializados e, desta forma, o ciclo se fecha na dinâmica que os engenheiros costumam denominar como “feedback positivo”.

Ao mesmo tempo, a descrição empírica da realidade vivida nas instituições prisionais do país poderia ser sintetizada a partir das seguintes características principais:

- 1) Inexistência de um processo de individualização das penas condicionada, em larga medida, pela circunstância objetiva da superlotação das casas prisionais;
- 2) Ausência de procedimentos padronizados de administração prisional, tratamento dos presos e gerenciamento de crises;
- 3) Condições degradantes de carceragem em todo o país, destacadamente no que se refere à habitabilidade, higiene, alimentação e saúde;

⁴ As taxas de presos por 100.000 habitantes demonstram a tendência de um aumento no encarceramento no Brasil para além da variação demográfica. Em 1995, a taxa brasileira era de 95,5 presos por 100.000 habitantes. Em 1997, já era de 108,4 e, em 1999, atingiu 127,7.

- 4) Ociosidade geral dos encarcerados contrastada por projetos marginais e precários de educação e de trabalho não profissionalizante;⁵
- 5) Inexistência de garantias mínimas e exposição sistemática dos condenados às mais variadas possibilidades de violência por parte dos demais presos e por parte de funcionários do sistema;
- 6) Omissões sistemáticas por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público no enfrentamento da crise penitenciária e na montagem de estruturas efetivas de fiscalização;⁶
- 7) Condições irrazoáveis e inseguras de trabalho para os próprios funcionários do sistema, em geral despreparados e mal pagos;
- 8) Corrupção disseminada no sistema a partir da venda de direitos, tráfico de drogas, introdução ilegal de vantagens e privilégios, desvio de alimentos e de outros recursos e co-produção e agenciamento do crime;
- 9) Regimes disciplinares rigorosos e ineficientes que agravam arbitrariamente a execução penal e promovem tensionamentos desnecessários nas instituições;

⁵ As experiências de trabalho prisional no Brasil são, via de regra, circunscritas às funções necessárias a própria manutenção dos estabelecimentos, notadamente nas áreas de limpeza, conservação e serviços de cozinha. Fora estas possibilidades, pode-se encontrar algumas poucas alternativas de trabalhos manuais como costura de bolas ou confecção de redes que, tanto quanto os serviços de manutenção, não permitem a profissionalização dos detentos. Assim, os egressos do sistema penitenciário, mesmo aqueles que tiveram a chance de trabalhar durante as suas sentenças, permanecem com a mesma ausência de formação profissional. Na maior parte das vezes, o tempo passado na prisão não permite sequer que deficiências básicas como o analfabetismo sejam superadas.

⁶ Infelizmente, a maioria dos juizes das Varas de Execução Criminal no Brasil não exercem um papel de efetiva fiscalização das instituições sob a sua jurisdição. Como regra, os magistrados com atuação nesta área costumam manter relações mais próximas com os administradores do sistema prisional incorporando de maneira acrítica a “versão oficial” sobre os incidentes prisionais. Mais recentemente, reforçando este distanciamento, algumas experiências de realização de audiências com presos através de videoconferências têm sido introduzidas em alguns estados da federação. Pelo sistema, os juizes podem entrevistar os presos com o uso de mini-câmeras digitais que captam as imagens e a voz dos participantes da audiência reproduzindo-as, nos dois extremos, em aparelhos de televisão. O sistema tem sido justificado com base no argumento de que ele evita o deslocamento dos presos até o Fórum, evitando-se, desta forma, as despesas com a escolta, os transtornos e os riscos de fuga. Parece não ter ocorrido aos Magistrados que a mesma “economia” poderia ser alcançada caso os Juizes se deslocassem até o presídio e realizassem as audiências dentro das instituições. O que se percebe é que muitos dos promotores e juizes com atuação na área das execuções ainda convivem tranquilamente com abusos como as chamadas “Revistas Íntimas”, odiosa prática que consiste em exigir dos familiares dos reclusos, quando das visitas aos estabelecimentos prisionais, que se desnudem completamente, que realizem flexões, que exibam seus órgãos genitais, etc. Em vários estados a Revista Íntima é aplicada também sobre as crianças. Assim, não é incomum encontrar casos onde meninas de 6, 7 ou 8 anos sejam obrigadas a se desnudar ou a fazer flexões. O imperativo da “segurança”, assim, e todo o discurso ideológico que o legitima socialmente, sobrepõe-se à Lei e ao próprio bom senso assegurando a humilhação de milhares de seres humanos em nome da Razão do Estado. Que existam outras formas, absolutamente simples, de se preservar a segurança prisional que dispensem medidas ilegais e vexatórias como esta - de resto reconhecidas internacionalmente - pouco importa. Afinal, estamos a tratar com pobres e, para estes, não costuma ser habitual que o Estado brasileiro lhes reconheça a condição de cidadãos.

- 10) Inexistência de mecanismos de queixa e processamento de denúncias realizadas por internos e familiares;
- 11) Inexistência de mecanismos de fiscalização independentes e sistemáticos das instituições prisionais;
- 12) Inexistência de recursos elementares de segurança como, por exemplo, detectores de metais, na grande maioria das casas prisionais;
- 13) Tratamento inadequado e normalmente ilegal e abusivo na revista de familiares de apenados quando das visitas às instituições;
- 14) Inexistência de assessoria jurídica aos condenados e dificuldades extraordinárias para a obtenção de benefícios legais na execução agravadas pela inexistência ou precariedade da Defensoria Pública nos estados.
- 15) Assistência médica e odontológica praticamente inexistentes ou oferecidas de forma rudimentar, precária e assistemática;
- 16) Elevado índice de morbidade nas prisões; indicadores elevados de contaminação por doenças sexualmente transmissíveis (HIV-AIDS) e de casos de tuberculose, entre inúmeras outras doenças.⁷

Diante deste quadro, parece procedente perguntar pelas razões que o tornaram possível e, ato contínuo, tentar oferecer um caminho viável para superá-lo. Essas são as pretensões deste texto. As propostas que alinho ao final expressam, de alguma maneira, a síntese política de um aprendizado difícil que me foi oferecido por conta de uma militância em Direitos Humanos ao longo dos últimos 20 anos. Neste período, tendo em vista as obrigações que assumi a frente das comissões parlamentares de Direitos Humanos que presidi (municipal, estadual e nacional), estive em contato permanente com as instituições prisionais brasileiras, destacadamente no RS. Acompanhei inúmeros motins e crises graves, participei de negociações desde a soltura de reféns até o final de greves de fome; me entrevistei

⁷ Em se tratando do tema da saúde prisional, penso que seja importante reproduzir o argumento da Baonesa Vivien Stern (2002): “Prisões são muito ruins para a saúde – não apenas para a saúde dos prisioneiros e dos funcionários, mas para a saúde das pessoas que estão fora das prisões. Na Rússia, 10% dos 900 mil prisioneiros são tuberculosos. 350 mil prisioneiros deixam as prisões russas todos os anos, muitos deles no meio de um tratamento de TB. Quando o tratamento é interrompido isso pode conduzir a uma forma muito perigosa de TB resistente à medicação. TB, HIV, Hepatite B e C são entre 30 a 100 vezes mais comuns nas prisões do que na vida em sociedade. Na Europa, um quarto dos prisioneiros usuários de drogas começam a usar drogas injetáveis enquanto estão nas prisões. Eles compartilham agulhas e as infecções se espalham rapidamente. Temos, então, claras evidências sobre o impacto das prisões na saúde pública. Os micróbios que causam a TB podem agora ser analisados pelo DNA. Cada um deles é diferente. Pesquisadores do Tennessee, nos EUA, e em Londres, no Reino Unido, analisaram casos de TB e descobriram o quanto rapidamente o mesmo micróbio pode se mover dos prisioneiros para as pessoas que estão em contato com as prisões e para as pessoas que não possuem qualquer contato com elas. Assim, um elevado uso do encarceramento aumenta os riscos de segurança e produz danos à comunidade porque dissemina doenças e ameaças à saúde pública”.

com policiais, administradores, funcionários, técnicos e gestores do sistema; manteve um diálogo frequente com Magistrados, Promotores e advogados com atuação nas Varas de Execução Criminal; estive centenas de vezes em presídios para visitas e inspeções e conversei com milhares de presos e familiares. Nessa experiência, foi muito comum a apresentação de denúncias de violação dos Direitos Humanos aos órgãos competentes do Poder Executivo e ao Judiciário, tanto quanto a formulação de projetos de lei no parlamento, a redação de relatórios e a participação em debates públicos.

O texto que segue, por decorrência, não compartilha dos ilusórios pressupostos de “neutralidade” ou “isenção” que, ainda hoje, enfeitam algumas abordagens acadêmicas mais descompromissadas. Estamos tratando de uma tragédia em curso e isso é muito diferente de uma informação ou de uma tese. Mesmo desde uma perspectiva epistemológica, parece claro que o desejo de fazer parar esta dinâmica de horror que se convencionou chamar “prisão” informa todo nosso esforço de elaboração; da mesma forma que a mais tênue tolerância diante das violações ali praticadas condicionaria uma abordagem distinta. Partimos do pressuposto de que uma política libertária que afirme-se como tal, por suas consequências práticas, na produção das condições de emancipação dos sujeitos diante das condições heterônomas que lhes submetem, encontrará na vida prisional um desafio incontrastável, quando não uma prova eliminatória. Sim porque é precisamente nos marcos das chamadas “instituições totais” que as sociedades contemporâneas preservam suas pretensões mais acabadas de controle e dominação. Tais espaços de segregação e obscuridade sintetizam, sempre, o estranhamento mais radical diante do fenômeno humano a que nos permitimos. É preciso perceber, afinal, que os presídios - por conta de todas as limitações estruturais que possuem e, fundamentalmente, pela ausência de políticas públicas de conteúdo humanista capazes de orientar administrações prisionais de outro tipo - constituem um espaço onde se “administra” à margem da Lei. Por conta desta característica, encontram-se absolutamente fora de qualquer controle público. São labirintos de obediência fingida onde se processa o sequestro institucional da dignidade. Os presídios constituem uma esfera determinada, orientada por regras, valores e praxes específicas que precisam ser reconhecidas e identificadas. Tais regras, valores e praxes não guardam, rigorosamente, nenhuma relação de pertinência com o conteúdo da sentença judicial condenatória ou com os propalados objetivos da “ressocialização” dos condenados. Antes disto e verdadeiramente, as regras, valores e praxes operantes no sistema constituem os marcos da vida prisional como que em contraste - e muitas vezes em flagrante oposição - às

normas, virtudes e condutas valorizadas socialmente entre os cidadãos. Afirma-se, então, os termos do paradoxo prisional: como é possível conceber a reintegração à sociedade, eliminando a sociabilidade do preso? Como é possível prepará-lo para a vida em liberdade, se suprimimos, na prisão, a possibilidade da ação livre?

Independentemente das características institucionais que dificultam a reforma prisional e tendo presente os desafios pressupostos pela própria idéia de “reintegração à sociedade”, sustento que é possível revolucionar a instituição prisional se tivermos coragem para tanto e, sobretudo, uma política definida. Seria preciso ver os internos e condenados, primeiramente, como seres humanos e, portanto, como sujeitos portadores de direitos, reconhecendo o fenômeno da cidadania ali onde ele tem sido tradicional e solenemente ignorado.⁸ Ato contínuo a esta disposição elementar, seria preciso saber, em cada detalhe, dos mecanismos concretos pelos quais a instituição prisional se afirma destruindo a autonomia dos indivíduos e negando-lhes a condição de humanidade que caracteriza a condição dos seres livres. Nosso olhar sobre o sistema prisional deve recusar a distância que acompanha a tradição burocrática, distância que separa as normas das pessoas. Nossos princípios devem inspirar a elaboração política estrito senso para uma intervenção reformadora urgente. Dizendo assim, quero destacar que os princípios não se equivalem à política. Que, isolados, significam pouco mais que intenções. São os princípios, entretanto, que podem fundamentar uma linha política racional.

Uma reflexão “posicionada” ou “crítica”, não obstante, não é o mesmo que uma elaboração submetida aos limites de uma ideologia, tal como a definiu, por exemplo, o Marx de “A Ideologia Alemã”. Pelo contrário, nosso esforço pretende auxiliar a construção de um caminho de reforma do sistema prisional brasileiro a partir da negação das duas abordagens ideológicas mais representativas quanto ao problema da segurança pública em geral. A primeira expressão desta “falsa consciência”, que chamarei de “hipótese repressiva”, é caracteristicamente oferecida pelos setores mais conservadoras e de direita e a segunda, que identifico

⁸ A desumanização dos internos e condenados, todavia, cumpre uma importante “função” dentro das instituições totais. Ela oferece aos agressores a “senha” que lhes permite transitar da estranheza e da incompreensão à violência. Por isso, é comum que os agentes que operam o sistema refiram-se sempre às pessoas sob sua tutela não como pessoas, mas a partir de uma redução qualquer que as enquadre dentro de uma “categoria”. Se este procedimento é, até certo ponto, inevitável quando se trata de estudar os seres humanos ele se torna perigoso no momento em que estamos tratando de uma interação entre seres humanos. Todorov (1995) chama a atenção para a prática em vigor nos campos de concentração do desnudamento das vítimas antes das sessões de espancamento ou nas câmaras de gás dizendo: “A transformação das pessoas em não-pessoas, em seres animados, mas não humanos, nem sempre é fácil. Apesar dos princípios ideológicos, diante de um indivíduo concreto pode-se ter dificuldades em superar uma resistência interior. Uma série de técnicas de despersonalização entra então em ação, cuja finalidade é auxiliar o guarda a esquecer a humanidade do outro. (...) Os seres humanos não ficam nus em grupo, não se deslocam nus; privá-los de suas vestes é aproximá-los dos animais. E os guardas comprovam que toda a identificação com as vítimas se torna impossível logo que não vêem mais do que corpos nus; as vestes são uma marca de humanidade”.

como “hipótese sociológica”, é mais vinculada ao pensamento da esquerda. Nos afastando daquilo que estas duas abordagens oferecem como limites à reforma prisional no Brasil poderemos encontrar um caminho mais fértil capaz de produzir uma nova engenharia para as instituições de privação da liberdade; um caminho que minimize o seu uso e que permita, quando da execução das penas, a emergência de uma nova racionalidade orientada pelo garantismo e pelos princípios humanistas.

A hipótese repressiva:

considerações sobre “a alternativa da exclusão”

O pensamento mais conservador na área de segurança pública atribui às Polícias e ao Sistema de Justiça Penal toda a responsabilidade pelo controle da violência e da criminalidade. Esta característica possui uma dimensão histórica e é encontrada muito frequentemente no discurso dos partidos situados mais à direita no espectro ideológico, embora não apenas entre eles.⁹ Tal pressuposto carrega consigo a hipótese de que legislações penais suficientemente “duras” e posturas enérgicas das forças da “lei e da ordem” para com aqueles que violam o “pacto de legalidade” sejam ingredientes absolutamente necessários para a contenção da criminalidade e da própria violência. Os argumentos utilizados em favor deste ponto de vista são bastante variados, mas poderiam ser resumidos em 3 itens básicos:

Combate à impunidade - a impunidade é, por si mesma, um forte agente criminogênico. Assim, pessoas que praticam crimes e que não são punidas por estas ações seriam incentivadas a repeti-las. Ao mesmo tempo, outras pessoas seriam estimuladas a desrespeitar as leis passando a desenvolver propensões delinquentes que estariam contidas diante de um sistema de justiça penal eficiente e disposto a cumprir seu papel de controle.

Efeito dissuasório - delinquentes potenciais poderiam ser dissuadidos caso soubessem que as penas cominadas para o tipo de ação ilegal que cogitam são bastante graves. A perspectiva de passar o resto de suas vidas atrás das grades ou,

⁹ Alguns partidos situados historicamente à esquerda ou com posições mais progressistas terminaram por aderir aos mesmos pressupostos conservadores na área da Justiça Penal e a recente experiência dos governos trabalhistas na Inglaterra parece ser uma lembrança bastante ilustrativa. Muito antes disso, os Partidos Comunistas que monopolizaram o poder no chamado “Socialismo Real” já havia se notabilizado por políticas criminais fortemente repressivas que produziram elevadas taxas de encarceramento como na ex-URSS.

pelo menos, de grandes períodos de encarceramento atuaria, então, como um fator subjetivo de “contenção” pelo qual o próprio crime seria prevenido.

Efeito neutralizador - Manter na cadeia a maior parte dos criminosos produziria o efeito positivo de reduzir os indicadores de criminalidade. Pela neutralização dos perpetradores, crimes que estariam sendo cometidos por eles – caso estivessem em liberdade - simplesmente deixariam de ocorrer.

Sobre estes três pontos, devemos aceitar o argumento de que a impunidade é, de fato, um fator criminogênico. Normalmente, esta expressão – impunidade- aparece “traduzida” em um discurso que se preocupa, exclusiva e obsessivamente, com o tipo de crime praticado por aqueles que foram, antes, deserdados socialmente. Quando se fala em “impunidade”, então, o que se tem em mente, no interior daquele paradigma conservador, é a perseguição dos marginalizados. Mendigos, negros, pivetes, moradores de rua, bêbados, loucos, homossexuais, prostitutas, travestis, entre outros, integram esses grupos vistos como “perigosos” ou “indesejáveis” para os quais se exige, tão frequentemente, a “normalização medicamentosa”, a institucionalização derivada do “higienismo social”, os rigores da Lei e a “mão firme” da polícia. Por conta deste contexto, o próprio emprego da expressão “impunidade” tornou-se problemático. Não o suficiente, entretanto, para que não o empreguemos mais. Em verdade, enquanto tivermos de considerar o fenômeno humano a partir da idéia de sociedades regradas por normas que tenham a pretensão de estar superpostas às disputas e aos conflitos entre as pessoas (a partir da idéia de um “Estado”, portanto) haveremos de lidar, em alguma dimensão, com a necessidade de sancionar os que transgredirem os limites legais legitimamente constituídos, o que não exclui, antes pressupõe, imaginar formas as mais variadas de “responsabilização” que se afastem, tanto quanto possível, do modelo de “vingança penal” que parece se desenvolver em pleno século XXI .

Inúmeros estudos comprovam que mecanismos formais ou informais de controle podem produzir efeitos positivos a partir da sanção de atitudes socialmente condenáveis.¹⁰ Uma realidade onde as leis fossem simplesmente desrespeitadas e onde toda a sorte de crimes se sucedessem sem que seus autores fossem responsabilizados por suas condutas tornaria, com efeito, a própria organização

¹⁰ Interessante lembrar aqui o papel desempenhado pela própria polícia. A maior parte das pesquisas destinadas a comprovar o papel inibidor da polícia em sua função de patrulhamento ostensivo, por exemplo, empregando-se o recurso da “saturação policial” de determinadas áreas, têm demonstrado que isto não surte qualquer efeito significativo no controle da criminalidade. Em compensação, as inúmeras experiências com greves de policiais em vários países seguidas por extraordinários aumentos nas ocorrências criminais têm demonstrado à exaustão que a simples notícia da ausência dos serviços de patrulhamento constrói um estímulo irrecusável aos potenciais agressores.

social uma realidade improvável. Por certo, um quadro de “anomia” deste tipo só seria concebível em uma “república dos demônios”¹¹

Entretanto, a pergunta procedente a ser feita após este reconhecimento é: por que as penas privativas de liberdade ofereceriam a melhor resposta ou o melhor tipo de sanção aos que agem à margem da lei? Como se sabe, privar alguém de sua liberdade não é a única sanção possível, mesmo dentro do atual ordenamento penal em vigor nas democracias contemporâneas. Inúmeras penas alternativas à privação da liberdade têm sido aplicadas nos mais diferentes países, ainda que, normalmente, sempre em uma escala muitas vezes inferior às penas de prisão. Pesquisas específicas em torno das penas alternativas têm demonstrado vantagens comparativas que, embora amplamente conhecidas, não costumam ser consideradas. Tal é o caso, por exemplo, do menor custo¹² e das taxas inferiores de reincidência.

Pode-se sustentar, então, racionalmente, que as penas alternativas à prisão podem ser uma resposta mais eficaz e mais justa do que o encarceramento, ainda mais quando consideramos o tratamento necessário à integração social daqueles cuja liberdade não ofereça riscos consideráveis à vida ou a integridade física dos demais. Essa conclusão, ao contrário do que se poderia imaginar, pode, inclusive, ser compreendida e apoiada pela população.¹³ Da mesma forma, um conjunto de novos aportes teóricos na área do direito vêm demonstrando a possibilidade de formas alternativas de responsabilização orientadas pela reparação do dano, pelo apoio às vítimas e pelo arrependimento eficaz dos perpetradores como ocorre, por exemplo, com os movimentos em favor da chamada “Justiça Restaurativa”.

¹¹ Referência à célebre expressão utilizada por Kant em “Projeto para a Paz Perpétua”

¹² Este elemento não poderia ser negligenciado, ainda mais quando se sabe, por exemplo, que manter um preso nos EUA é bem mais caro do que manter um estudante em Harvard. O custo anual de um preso nos EUA está em torno de 22 mil dólares e é maior para presos com mais idade. O custo de uma prisão perpétua atinge 1,5 milhão de dólares. No Reino Unido, o custo anual de um preso é o equivalente a 37.500 libras, cerca de 190 mil reais. Os custos de encarceramento no Reino Unido são, em média, 12 vezes maiores do que os custos das sentenças de trabalho comunitário. O caso dos EUA, de qualquer forma, parece ser o mais impressionante pelas dimensões alcançadas pelo encarceramento massivo. No estado da Califórnia, por exemplo, desde 1980, o percentual de investimentos em educação caiu 25% enquanto os gastos orçamentários necessários para custear o sistema prisional cresceram 500%. Uma sentença individual de 5 anos de encarceramento por um furto no valor de 300 dólares custa ao contribuinte 125 mil dólares (Kaminer, 1996)

¹³ Especificamente sobre este ponto, Stern (2002) assinala que: “Em pesquisas sobre superlotação prisional, onde as pessoas são perguntadas se apóiam a construção de novos presídios ou o desenvolvimento de mais penas alternativas, a maioria escolhe claramente a segunda hipótese. Mesmo na América (onde as pesquisas mostram alto nível de apoio ao encarceramento) dois terços dos americanos apóiam penas alternativas à prisão. Existe pesquisa de comparação entre vários países sobre a questão: “Qual a sentença justa para um jovem de 21 anos que arrombou uma residência e roubou uma TV a cores, sendo este seu segundo crime?” Uma sentença alternativa à prisão para o caso é sugerida por 86% das pessoas na Áustria (o índice mais alto), por 84% na França e por 83% na Catalunha. Os dados demonstram que a sugestão de uma pena alternativa é preferida por mais de 50% em 13 países. Os mais baixos indicadores são obtidos nos EUA, 38% e no Reino Unido, 44%. Da mesma forma, as pessoas não confiam que o sistema penal possa ser uma solução para o crime. Quando perguntados sobre quais as melhores medidas para se reduzir a criminalidade, as pessoas não respondem, “mais prisões”, mas “mais educação, mais empregos para os jovens”.

Mesmo assim, restaria questionar as formas concretas pelas quais as pessoas condenadas às penas privativas de liberdade são tratadas. O que se observa é que a idéia de respeito aos Direitos Humanos dos encarcerados parece já não ser mais objeto da mesma consideração inclusive em países onde se consolidou uma tradição de garantismo penal. Sobre isso, o Relatório Anual (2002) do Centro Internacional para Estudos Penitenciários ¹⁴ assinalou apropriadamente que:

“O conceito tradicional de prisão, pelo menos nos países ocidentais, é de um lugar onde o ofensor é enviado como castigo, e não para ser castigado. O que implica que o castigo consiste na privação de liberdade e não se estende à forma na qual as pessoas aí são tratadas. Esta premissa agora é menos certa do que foi há um tempo atrás. Cada vez mais, aumenta o número de instâncias nas quais as condições em que os presos são mantidos dá a impressão que eles foram enviados para a prisão para serem castigados. Isto, provavelmente, depende dos recursos da administração da prisão para mantê-las em boas condições de detenção, o que ocorre com frequência em países em vias de desenvolvimento ou países em transição. Em muitos casos, condições repressivas são impostas nos presídios de modo intencional, como uma forma de administração executiva e conveniente para lidar com presos que apresentam risco de fuga ou rebelião. Também, porque acreditam que determinado grupo de presos “merece” tal tratamento devido às ofensas pelas quais foram presos ou condenados”.

Esquece-se, por este caminho, do princípio assinalado por Ferrajoli (1986) para quem a pena não poderia ser lembrada apenas quando se tratasse de prevenir os injustos crimes, mas também quando se tratasse de prevenir os injustos castigos.¹⁵ Com efeito, o que assistimos em vários países nos últimos anos, destacadamente nos Estados Unidos, é o abandono de uma tradicional concepção a respeito das penas privativas de liberdade como “processos ressocializantes”. Tais pretensões, ainda que nunca tenham construído uma realidade fática, assentavam-se em uma respeitável tradição liberal e sempre forneceram um arcabouço para a crítica ao próprio

¹⁴ International Centre for Prisons Studies, Annual Report, 2002. King's College London

¹⁵ Quando um tribunal condena um indivíduo à prisão, impõe-lhe uma sanção extremamente penosa. As condições de reclusão não deveriam agravar um sofrimento que já é inerente à própria sanção. A Penal Reform International (PRI), uma das mais importantes ONGs do mundo, consultora das Nações Unidas, assinala muito apropriadamente que: "Elevado número de estudos, empreendidos no domínio da investigação criminológica, têm demonstrado que as privações e o sofrimento inerentes à vida na prisão concorrem para acentuar a adesão à delinquência, bem como aumentar a rejeição dos valores sociais geralmente reconhecidos. Isto significa que embora os reclusos possam ser privados do seu direito à autodeterminação por efeito da prisão, devem, na medida do possível, poder se beneficiar da oportunidade de exercerem a autodeterminação e a responsabilidade pessoal. O sofrimento causado pela prisão deve, no interesse da justiça e por considerações de ordem prática, ser limitado apenas ao que inevitavelmente decorrer da reclusão. E, mesmo este, deve ser objeto de um acompanhamento e de uma reavaliação permanentes de forma a que possa ser atenuado."

encarceramento. A idéia de “ressocialização”, com efeito, talvez tenha sido mais importante como um “marco regulatório” a tensionar a experiência da prisão do que como um resultado oferecido ao final das penas. O que parece definitivamente grave é que ao invés desta herança liberal, tenhamos de lidar, agora, com a idéia de que pouco importa o que os presos façam, ou o que se faça com eles, contanto que permaneçam presos.

O pretendido efeito dissuasório oferecido por penas mais graves, por seu turno, é uma aposta que jamais foi comprovada. Mesmo encarcerando entre 6 a 10 vezes mais do que a média dos países europeus e aplicando penas de prisão perpétua e de morte, por exemplo, os Estados Unidos continuam ostentando taxas de criminalidade e violência muito maiores. Leis especialmente duras e longas sentenças de prisão não impediram que apenas uma das grandes cidades americanas, Los Angeles, com 3,5 milhões de habitantes, tivesse, em 1995, mais homicídios do que todo o Reino Unido, onde vivem mais de 50 milhões de pessoas.¹⁶ Estudos anuais desenvolvidos pelo *National Council on Crime and Delinquency* dos Estados Unidos têm concluído sistematicamente pela inexistência de qualquer relação entre taxa de criminalidade e aumento da população prisional. Também as conclusões de Tarling (1993) em estudos realizados sobre a experiência britânica demonstraram que um acréscimo de 25% na taxa de encarceramento (ou 15% segundo outro estudo do *Home Office*) poderia ter produzido um efeito de redução de 1% na taxa da criminalidade, o que insinua um relação custo-benefício muito desfavorável. Outro estudo realizado por pesquisadores do *Sentencing Project* nos EUA comparou as taxas de encarceramento e os indicadores de criminalidade dos estados norte-americanos descobrindo que o grupo de unidades da federação que mais investiram em encarceramento (aumento médio de 72% no número de presos) experimentaram uma redução das taxas de criminalidade da ordem de 13%, enquanto que os estados que aumentaram em média 30% suas populações carcerárias tiveram uma redução de 17% em suas taxas de criminalidade (Mauer e Gainsborough- 2000) Ao mesmo tempo, as relações entre investimentos em Bem Estar Social e taxas de encarceramento manifestam-se de forma inversamente proporcional. (Beckett e Wester, 2001).

O que a grande maioria dos estudos parece sedimentar em todo o mundo é, de fato, a conclusão de que inexistem co-relações significativas entre legislação penal e taxas de criminalidade. Leis penais mais duras produzem, comprovadamente, mais condenações e, portanto, levam mais gente às prisões e por mais tempo. Nada está a

¹⁶ Dados oferecidos por Lemgruber (2001)

indicar, entretanto, que este resultado produza um efeito dissuasório entre os delinquentes potenciais. A explicação para isso talvez seja bastante simples: ocorre que a grande maioria das pessoas dispostas a praticar um ato criminoso só se decidem por praticá-lo porque imaginam que jamais serão responsabilizadas. Neste cálculo racional, infelizmente, os que resolvem romper a legalidade possuem razões de sobra para contar com a impunidade como o demonstram, suficientemente, as chamadas “taxas de atrito”. No ano de 2000, por exemplo, 350 mil pessoas foram sentenciadas na Inglaterra e País de Gales e outras 151 mil foram advertidas ou multadas. Isso parece nada se comparado aos 5 milhões de crimes registrados pelas polícias no mesmo ano. Esses números demonstram que um em cada dez crimes registrados resulta em alguma sanção. Mas se o critério que formos utilizar envolver o número de crimes estimado pelas pesquisas de vitimização (no caso, pelo *British Crime Survey*) então teríamos que apenas 3 em cada 100 crimes contra a pessoa ou a propriedade são punidos.¹⁷ Para o ano de 1992, mesmo com as elevadíssimas taxas de encarceramento lá existentes, Barkan calculou que nos EUA apenas 1% dos criminosos foram presos. Esta percentagem chegaria a 4,2% nos casos de crimes violentos.¹⁸

Neste ponto, ao que tudo indica, a posição sustentada há três séculos pelo reformador C. Beccaria ganha atualidade. Em sua obra maior, “Dos Delitos e das Penas”, o penalista italiano sustentou que a certeza da punição – qualquer que fosse ela – teria muito mais efeito do que a gravidade das penas. A lembrança parece bastante útil para o caso brasileiro onde nenhuma das reformas legislativas que agravaram as penas ou que tornaram a execução penal mais rigorosa recolheu como resultado qualquer redução na prática dos delitos implicados. Pelo contrário, as taxas para os crimes que tiveram suas penas agravadas continuam crescendo na mesma ou em maior proporção de antes das reformas como pode-se observar, por exemplo, com a experiência posterior à aprovação da Lei dos Crimes Hediondos. (Lei 8.072/1990)

Por todas as razões já expostas, parece evidente que o pretendido “efeito neutralizador” – resultante da retirada de circulação de um grande número de criminosos - não poderia operar, pelo menos não em dimensões significativas. Isto fica mais evidente para determinados tipos penais como, por exemplo, os relativos ao tráfico de drogas. Nessas e em outras circunstâncias, o que a experiência tem demonstrado é que os encarcerados são quase que automaticamente “substituídos” por novos delinquentes que integrariam uma espécie de “exército industrial de

¹⁷ Citado por Maguire (2002)

¹⁸ Citado por Kahn (2001)

reserva” do mundo do crime. Para uma outra série de comportamentos criminosos, como aqueles relacionados à violência doméstica e aos chamados “crimes passionais”, a prisão de perpetradores não impede a reprodução dos mesmos comportamentos por eles próprios ou por outros autores visto que tais condutas estão alicerçadas em determinados padrões culturais que permanecem intocados. Da mesma forma, crimes motivados diretamente pela marginalização social não serão contidos pelas prisões porque o ritmo de produção da miséria costuma ser muitas vezes superior ao ritmo de encarceramento dos miseráveis.

O que o argumento da “neutralização” tende a obscurecer, não obstante, são os efeitos criminogênicos do próprio encarceramento. De fato, sentenciar pessoas à prisão costuma ser uma forma bastante eficaz de lhes oferecer chances inéditas para a associação criminosa e para o desenvolvimento de novas e mais sérias vocações delinquentes. Mesmo quando estes resultados não são produzidos pela experiência de encarceramento, a estigmatização resultante é, quase sempre, inevitável e possui o efeito de uma sentença perpétua que, não raras vezes, irá simplesmente impedir a tão pretendida ressocialização dos egressos.

A “alternativa da exclusão”, então, não é apenas incapaz de oferecer uma resposta consistente ao crime e à violência; ela própria costuma se integrar aos multifacetados mecanismos pelos quais o crime é reproduzido em escala ampliada. Ela não é, em síntese, uma solução, mas uma parte do problema.

Em países como o Brasil, o fato de alguém ter cumprido uma pena de prisão – independentemente da natureza do crime praticado – é motivo para que esta pessoa nunca mais alcance uma posição no mercado formal de trabalho – o que equivale a dizer que os “excluídos” serão impulsionados objetivamente na direção de soluções ilegais de sobrevivência. Muitas vezes, a simples notícia da prisão é motivo suficiente para que inclusive familiares do condenado sejam demitidos. Problemas desta natureza são também observados em outras nações, mesmo naquelas onde há disposições legais e programas destinados à reabilitação e reinserção de condenados. Pesquisa feita pelo *Home Office* em 1989 demonstrou que, na Inglaterra e no País de Gales, 35,6% dos homens com menos de 35 anos possuem algum tipo de registro criminal. Estes números não incluem delitos de trânsito ou condutas que resultaram em advertência ou multa. Apesar do que dispôs o *Rehabilitation of Offenders Act* de 1974, entre os desempregados há um número desproporcional de ex-condenados à prisão. Uma pesquisa do NACRO, (*National Association for the Care and Rehabilitation of the Offender*) de 1993, demonstrou que 89% dos ex-condenados enfrentavam o desemprego após sua soltura. Trabalho de Maxwell e Mallon (1997) sustenta que ex-condenados na Grã-Bretanha costumam ser

sumariamente desclassificados quando inscritos em seleções para empregos. Pesquisa de Haines (1990), não obstante, encontrou evidências muito fortes para a tese de que ex-condenados que conseguiram alcançar alguma posição no mercado de trabalho possuem menores possibilidades de praticarem qualquer delito do que empregados regulares que jamais foram condenados.

O mesmo discurso que propõe o endurecimento da legislação penal e imagina que se deva enviar mais e mais pessoas às prisões gostaria de ver mais investimentos nas polícias e clama por ações mais “enérgicas” das forças de segurança. “Energia”, aqui, é sabidamente um eufemismo. Com a expressão se pretende autorizar as Polícias a usarem mais prontamente a força respondendo aos criminosos “na linguagem que eles conhecem”.

No caso das polícias, entretanto, qualquer exame mais cuidadoso sobre os resultados de sua ação no Brasil haverá de alinhar um conjunto extraordinário de debilidades a serem enfrentadas. Ao contrário do que se costuma imaginar, as Polícias brasileiras não precisam apenas de mais recursos e novos investimentos. Mantido o atual modelo de policiamento e as formas tradicionais de atuação policial no Brasil, a tendência maior aponta para o desperdício dos recursos públicos que sejam aí eventualmente empregados. Levantamento realizado por Kahn ¹⁹ demonstra que, entre os anos de 1995 e 2000, o governo do estado de São Paulo aumentou os efetivos de sua Polícia Militar em 12% e assegurou um aumento no piso salarial dos policiais da ordem de 200%. Neste mesmo período, novos 5 mil policiais civis foram contratados, adquiriu-se 4.446 viaturas, 14.944 coletes, 22 mil revólveres, 6 mil pistolas, 5 mil cassetetes, etc.. Foram contruídas 21 prisões para presos condenados ao regime fechado e mais 3 prisões para presos em regime semi-aberto. Apenas entre os anos de 1995 e 1998, não obstante, os homicídios dolosos aumentaram 28,2%, as tentativas de homicídio cresceram 56,8%, as lesões corporais, 30%; os latrocínios, 46,5%; os roubos de carros 123%; os roubos em geral, 120%; etc. Tendo presente que a variação demográfica no período foi de 5,8%, tivemos um aumento no índice de criminalidade da ordem de 63%!

De outro lado, as exigências disseminadas em setores da opinião pública em favor de uma atuação mais rigorosa ou “dura” das forças policiais só tem conseguido estimular níveis ainda maiores de arbitrariedade e dificultado qualquer controle sobre a atuação dos policiais. O trabalho pioneiro de Barcellos (1992) já havia demonstrado

¹⁹ Kahn (2001) pp. 18

a extensão do problema dos homicídios produzidos pela Polícia de São Paulo a partir de uma extensa pesquisa sobre as vítimas. De lá para cá, poucas coisas mudaram quanto a este problema. Apenas no ano de 2002, a polícia matou 900 pessoas no Rio de Janeiro enquanto 170 policiais fluminenses foram assassinados. Nada disso contribuiu para que a insegurança da população fosse menor. Dados recentes – primeiro semestre de 2003- demonstram que a violência policial está crescendo em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Conforme dados da Secretaria de Segurança Pública estadual, a polícia paulista matou 487 suspeitos nos seis primeiros meses deste ano, 78% a mais do que os 273 casos registrados no mesmo período de 2002. No Rio, a elevação foi um pouco menor, mas também chama a atenção. Foram 815 civis mortos entre janeiro e agosto deste ano, ante 581 no mesmo período do ano passado – uma elevação de 40%. Os dados são da Secretaria de Segurança do Estado. No Rio Grande do Sul, os dados foram obtidos junto ao jornal Zero Hora, que fez o levantamento através de boletins de ocorrência registrados nas delegacias. Nos seis primeiros meses de 2003, o número de suspeitos mortos subiu 70% em relação ao primeiro semestre de 2002, passando de 13 para 22 casos. Pesquisa de Cano (1997) já havia demonstrado que, durante o ano de 1995, a Polícia do estado do Rio de Janeiro foi responsável pelo óbito de quase o mesmo número de civis mortos por todas as polícias norte-americanas no mesmo ano. Aproximadamente 10% de todos os homicídios dolosos da cidade foram produzidos por policiais. Para cada policial morto em alegados “conflitos” com bandidos, havia 10 opositores civis mortos sendo que o número de vítimas fatais civis foi três vezes superior ao número de civis feridos, o que contraria a lógica de qualquer “confronto”. Na verdade, o que esses números evidenciam é que muitas das incursões da Polícia, especialmente pelos morros e favelas, resultam em execuções sumárias de suspeitos o que, via de regra, permanece impune.

A hipótese sociológica:

Considerações sobre a “exclusão das alternativas”

Em geral, as posições situadas mais à esquerda no espectro político-ideológico, tanto quanto as posturas consideradas mais progressistas entre os operadores do direito, sempre mantiveram um determinado distanciamento dos temas relativos à segurança pública. Em que pese o surgimento de uma primeira geração de gestores de segurança pública filiados a partidos de esquerda e de esforços recentes de elaboração produzidos por alguns agrupamentos políticos organizados, esta distância é, ainda, particularmente sensível no Brasil. De alguma forma, ela também está

presente na frágil tradição acadêmica na área e no número relativamente pequeno de pesquisas relevantes em segurança pública produzidas no país até hoje.

Penso que o fenômeno seria mesmo incompreensível caso não tivéssemos em mente os pressupostos ideológicos que antecederam e prepararam esta “abstenção histórica”. Na verdade, o desinteresse da esquerda pelo tema da segurança e, ato contínuo, pelo tema da reforma prisional, prende-se fortemente ao fato de que, para esta abordagem, a criminalidade seria, tão somente, o resultado natural e mesmo necessário de uma sociedade fraturada entre classes sociais e profundamente marcada pela desigualdade social. Assim, o crime e a violência aparecem como sub-produtos de uma injustiça básica, como um epifenômeno cuja realidade mesma seria ilusória posto que derivada de uma causalidade que importaria desvendar e superar.

A partir deste pressuposto ou de suas variantes, o pensamento de esquerda no Brasil foi construindo suas posições de uma maneira reativa; vale dizer: como resposta às exigências crescentes da opinião pública em torno de uma política de segurança. O espaço público, não obstante, havia sido já “colonizado” pela “hipótese repressiva” cujos pressupostos estão firmemente alicerçados no senso comum e encontram forte espaços nos meios de comunicação social. A atuação dos setores mais progressistas, então, esteve centrada no combate às posições sustentadas pela direita e na denúncia da dimensão de violência e desrespeito que elas reforçavam. Nesta disputa, que teve curso nas duas décadas da experiência de redemocratização do país, tivemos, então, um “pólo propositivo” que avançava definições e que foi implementando políticas inspiradas pelos valores da “lei e da ordem” e um “pólo de resistência” que atuava no sentido de conter as condutas mais agressivas das polícias e que denunciava as principais violações ao Direitos Humanos praticadas pelo Estado.

Por certo, todo o esforço desenvolvido nesta etapa de resistência não foi em vão. Pelo contrário; graças a este trabalho, muitas conquistas foram alcançadas – especialmente a partir do novo arcabouço legal desenhado pela Constituição de 1988- e, sem dúvida, muita violência foi evitada. Não obstante, parece certo concluir que a esquerda não foi capaz de construir um caminho alternativo àquele que vinha sendo oferecido sistematicamente pela direita na área da segurança pública. O avanço da criminalidade e da violência no Brasil - particularmente a expressão alcançada pelas associações de traficantes em alguns estados da federação- e a extraordinária repercussão do tema da segurança na mídia nacional se encarregaram

de produzir a mais avassaladora “sensação de insegurança”²⁰ já vivida no país. Por decorrência, o tema da segurança pública entrou triunfante na agenda política nacional e os sujeitos políticos (partidos, parlamentares, governadores, prefeitos) passaram a prestar mais atenção a ele.

O ambiente criado, como ocorreu em muitas outras nações, tem aberto espaços generosos para a politização dos debates e o tema passou a inspirar discursos demagógicos e abordagens nitidamente instrumentais e manipulatórias o que agrega novas dificuldades para o desenvolvimento de políticas públicas sérias e eficazes na área e ergue obstáculos imensos para o garantismo penal e para a própria idéia de Direitos Humanos. Também como já havia sido observado em outros países, os pretensos “diagnósticos” mais amplamente reproduzido pela mídia e muitas das simplificações daí decorrentes passam a ser incorporados acriticamente por alguns dos segmentos tradicionalmente situados à esquerda e a “demanda repressiva” é, então, reforçada socialmente.

Os pressupostos compartilhados, de alguma maneira, pela “hipótese sociológica” e que orientavam o tipo de respostas produzidas pelos setores mais progressistas podem ser resumidos em dois pontos principais:

Combate à desigualdade social – Tomada como causa estrutural do crime e da violência, a redução das desigualdades sociais foi sempre elencada como condição para a eficácia de uma política de segurança. Sem alcançar os resultados que promovessem condições mais igualitárias na sociedade, todo esforço específico na área da segurança pública estaria, de antemão, condenado ao fracasso. A segurança seria, desta forma, uma consequência de reformas bem sucedidas no modelo econômico que viabilizassem o aumento do nível de emprego, o acesso a direitos básicos na área da educação, da saúde e da habitação, entre outros.

Reforma e Unificação das Polícias - Concebidas como instituições funcionais à dominação e voltadas para o controle das “classes perigosas” as polícias deveriam ser profundamente reformadas tendo como preocupação central o combate à

²⁰ Tornou-se comum nos debates especializados o emprego da expressão “sensação de insegurança” para designar um fenômeno relativamente novo nas sociedades modernas e que os países de língua inglesa chamam de “Fear of Crime” (“medo do crime”). Como se sabe, trata-se de uma variável independente que não mantém, em regra, relação com a insegurança objetiva, medida como “risco de vitimização”. É possível, por exemplo, que comunidades extremamente seguras experimentem uma sensação aguda de insegurança ou que comunidades assoladas por crimes violentos não elenquem o problema da segurança entre suas prioridades. O “medo do crime”, entretanto, é tão real quanto qualquer outro sentimento e, além de produzir efeitos que podem estimular a ação de delinquentes a partir, por exemplo, do abandono de espaços públicos que se degradam, diminui a qualidade de vida das pessoas.

corrupção institucionalizada. Particularmente, as polícias deveriam ser unificadas em uma única estrutura de caráter civil. As Polícias Militares (PMs) sempre foram vistas como uma contradição em termos, tendo em conta o caráter civil das funções de policiamento. Associadas ao arbítrio e à repressão dos movimentos sociais, as PMs deveriam ser extintas. A atividade das polícias deveria se voltar para o combate ao “crime organizado” e para a persecução dos delitos mais graves, notadamente aqueles praticados pelas elites que sempre conviveram com a impunidade.

Não casualmente, é impossível identificar nesta tradição um pressuposto compartilhado mais amplamente quanto aos efeitos das penas privativas de liberdade ou, de maneira mais geral, sobre a reforma do sistema prisional no país. Enquanto os segmentos mais conservadores se alinhavam à tese do *Prison Works* (“as prisões funcionam”), expressão notabilizada após o discurso de Michael Howard na conferência do Partido Conservador britânico de 1993, a esquerda respondia, com razão, que as prisões “não funcionavam”, mas não oferecia em troca uma perspectiva operante de controle da criminalidade e da violência. Sim, porque se a condição para qualquer alternativa real na área da segurança pública exigia a “revolução social” ou a emergência de reformas tais que toda a estrutura econômica e social fosse alterada, impunha-se a seguinte pergunta: o que as pessoas poderiam esperar quanto a sua própria segurança até que as referidas mudanças fossem alcançadas e seus pretendidos efeitos benignos comesçassem a operar? A resposta da esquerda ou, antes, a ausência dela, foi o resultado lógico de suas premissas e elas, infelizmente, implicavam a exclusão de qualquer alternativa.

Pode-se dizer que, neste caso, a esquerda foi vitimada por uma verdade. De fato, os estudos mais sérios sobre a emergência do fenômeno moderno da criminalidade oferecem vários elementos de sustentação à tese de uma correlação positiva entre desigualdade social e taxas de criminalidade. Sabe-se que a pobreza em si mesma não é fator causal da violência ou do crime, mas que a realidade de padrões muito distintos de acesso a bens e serviços tensiona de tal forma a sociedade que um ambiente de “transbordamento legal” é criado quase que naturalmente.

Ocorre que muitos outros fatores e condições também estão correlacionados ao aumento do crime e da violência. Assim, por exemplo, Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998) encontraram, entre as variáveis mais importantes associadas à criminalidade, a taxa de crescimento do PIB (de sinal negativo) a desigualdade social e as taxas anteriores de criminalidade (com sinal positivo). Outras variáveis importantes são a impunidade, a extensão do uso e do tráfico de drogas, a disponibilidade de armas, a demografia, a existência de uma grande classe média, o

processo de urbanização, etc. Posição sustentada por Gaviria (2000) levanta a hipótese de que os baixos índices de mobilidade social talvez desempenhem um papel criminogênico mais importante do que a desigualdade em si mesma.²¹ Sabe-se, também, que países ricos e mais igualitários convivem com menos crimes violentos, embora sejam obrigados a lidar com muitos crimes contra a propriedade. Países desiguais, por seu turno, enfrentam uma forte tendência de crescimento da criminalidade violenta e ostentam altas taxas de homicídio. O Relatório Heuni²² sobre a criminalidade na Europa assinalou que: “A abundância tem um impacto duplo sobre os níveis de criminalidade. Há uma menor demanda por crimes nos países mais afluentes. Fatores motivacionais importantes tais como a desigualdade de renda, insatisfação com os rendimentos e desemprego, por exemplo, tendem a ser menores nos países mais afluentes. Se o nível de abundância cresce – e se a nova riqueza não é tão mal distribuída – o conjunto dos ofensores motivados em uma dada sociedade diminui. Essa tendência irá contribuir para uma redução do nível de criminalidade. Ao mesmo tempo, a abundância cresce junto com a propriedade de bens que podem ser roubados com relativa facilidade, e também com um estilo de vida menos caseiro que expõe as pessoas a um maior risco de vitimização por desconhecidos. A elevada prosperidade irá convidar a elevados crimes oportunistas. A abundância, então, atua tanto como um importante fator inibidor de certas formas de crime, quanto como um catalisador para outros”

De qualquer maneira e sem discorrer mais sobre o tema das causas da criminalidade, pode-se sustentar que as desigualdades sociais e as injustiças delas decorrentes agenciam a violência e a criminalidade de maneira mediada, articulando-se com uma complexa rede de cadeias causais imediatas. São exatamente estas conexões imediatas que devem ser conhecidas em detalhe para que uma política de segurança pública seja possível, mesmo diante de uma situação social marcadamente injusta. No Brasil, por exemplo, ainda é comum que nos deparemos com tragédias produzidas por incêndios em vilas pobres, superpovoadas e quase sem estrutura de serviços públicos. Um incêndio em uma favela formada por barracos de madeira pode adquirir proporções terríveis e ameaçar centenas de pessoas. Parece evidente que circunstâncias desta natureza estão associadas à miséria reinante nestas comunidades. O que não costuma ser evidente é que incêndios aí são, normalmente, produzidos por causas imediatas absolutamente evitáveis como o uso de velas em casas sem energia elétrica e o emprego de mangueiras e instalações precárias no uso do gás de cozinha. Assim, uma política de isenção de tarifas de

²¹ Citado por Fajnzylber (2000)

²² Ver Barkan (1977)

energia elétrica para moradias carentes sustentada por um adicional pago por residências de alto consumo, ao lado de uma ação proativa do corpo de bombeiros na substituição gratuita das mangueiras e válvulas dos botijões de gás, podem reduzir drasticamente o número de ocorrências e poupar sofrimentos e mortes, mesmo que aquelas pessoas continuem vivendo em condições de miséria. O desafio para uma política de segurança pública eficaz é o de enfrentar causas equivalentes a estas que agenciem imediatamente a ação criminosa de forma a preveni-la tão amplamente quanto possível.

Neste ponto, a lembrança das desigualdades sociais não ajuda e pode, como o parece confirmar a experiência brasileira, inviabilizar a elaboração política específica. Quando vinculamos diretamente os fenômenos modernos da criminalidade e da violência às causas estruturais que os informam, perdemos de vista os “agenciamentos” que operam através de múltiplos caminhos por sobre aquele “pano de fundo”. O resultado prático implica em “dissolver” o problema da segurança, como se ele próprio não existisse para além da condição de um efeito. Tal equívoco, que já seria grave em qualquer circunstância, tende a tornar-se dramático se assumido por gestores na área de segurança porque o pretendido “efeito” produz injustiças e, muito frequentemente, mortes que poderiam ser evitadas fossem outros os pressupostos.

É curioso perceber que, durante os anos 60 e 70, alguns criminologistas de língua inglesa tentaram oferecer àquilo que chamo de “hipótese sociológica” uma base mais sistemática. A crítica de Rock (2002) a este grupo cujas idéias passaram a ser conhecidas como “Criminologia Radical” (*Radical Criminology*), me parece suficientemente ilustrativa dos riscos que ela encerra. Chamblis (1976) e Box (1983), por exemplo, sustentaram a posição de que as práticas repressivas e a ação do próprio sistema de justiça penal tinham como objetivo desviar a atenção dos mais graves problemas da sociedade capitalista. Crimes “verdadeiros” seriam a exploração, o racismo e a alienação (Scraton, 1987) A própria criminalidade foi apresentada como um fenômeno que deveria ser entendido e estudado como uma reação dos explorados contra as injustiças; muitos prisioneiros foram apresentados, então, como prisioneiros “de classe” ou “de raça” (Cleaver, 1969) Em seu contraponto, Rock afirma que posições do tipo começaram a ser desmoralizadas no início dos anos 80 quando pesquisas de massa sobre vitimização passaram a demonstrar que as vítimas preferenciais da violência e da criminalidade eram, exatamente, os mais pobres e explorados. (Hough e Mayhew, 1983) Da mesma forma, inúmeros trabalhos feministas passaram a revelar dados muito graves sobre a vitimização de mulheres em todas as classes sociais evidenciando que estupros e agressões não poderiam

ser considerados “manobras diversionistas” (Smart, 1977) O que ficou claro, segundo esta crítica, é que os marxistas não consideravam o crime e que suas conclusões eram, simplesmente, irresponsáveis. No Brasil, pode-se encontrar importantes referências acadêmicas e políticas que compartilham posições semelhantes. Karam (1996) , por exemplo, em um texto onde procurou realizar a necessária crítica às posições de esquerda que passavam a exigir a extensão da “reação punitiva” aos delitos praticados pelas elites, registrou que: “A imposição da pena, vale repetir, não passa de pura manifestação de poder, destinada a manter e reproduzir os valores e interesses dominantes em uma dada sociedade. Para isso, não é necessário nem funcional acabar com a criminalidade de qualquer natureza e, muito menos, fazer recair a punição sobre todos os autores de crimes, sendo, ao contrário, imperativa a individualização de apenas alguns deles, para que, exemplarmente identificados como criminosos, emprestem sua imagem à personalização da figura do mau, do inimigo, do perigoso, assim possibilitando a simultânea e conveniente ocultação dos perigos e dos males que sustentam a estrutura de dominação e poder.”

Todos os procedimentos de responsabilização de natureza penal, então, estariam subordinados a um macro objetivo que, como costuma ocorrer neste tipo de análise é “oculto”: a dissimulação do “verdadeiro perigo” e do “mal verdadeiro”: o poder das classes dominantes. O simplismo e o pressuposto conspirativo tornados aqui manifestos são, de qualquer forma, resultados bastante coerentes de uma “concepção de mundo” onde toda a chamada “super-estrutura” não é mais que um epifenômeno.

Quanto à reforma das Polícias, necessidade mais do que evidente diante dos níveis de ineficiência, corrupção e violência conhecidos, a idéia de “unificação” e a conseqüente extinção das Polícias Militares nunca foram capazes de agregar qualquer fundamentação sistemática e os argumentos oferecidos à consideração pública não resistem ao exame. Primeiro, seria preciso considerar que o perfil da Polícia Civil no Brasil parece estar mais comprometido com as práticas de violência institucionalizada – particularmente para as condutas mais graves como é o caso da tortura. O mesmo pode ser dito quando do exame da incidência de casos de corrupção. Em seu trabalho sobre a organização da Polícia no século XX, Reiss (2003) assinala que a introdução de um sistema altamente hierarquizado de comando e controle, em moldes militares, foi a solução mais comum encontrada para a organização das polícias nos EUA, por conta do desafio de enfrentar uma pesada herança de corrupção. Assim, mesmo as forças policiais que são consideradas estruturas “civis” tiveram, em regra, uma formatação militar ou para-militar, inclusive com o uso de patentes. Em muitos países, a experiência de convívio de forças civis e

militares em tarefas de policiamento e a tendência à especialização e à fragmentação das polícias parece comprovar a complexidade do tema.

O fato é que os ideólogos da esquerda brasileira conhecem pouco as polícias. Além da experiência ainda recente de confronto com as estruturas policiais utilizadas amplamente pela ditadura militar na repressão aos movimentos sociais e, seletivamente, no aniquilamento das organizações de esquerda, sempre pesou contra as Polícias a idéia de que elas seriam, essencialmente, forças “a serviço da dominação”. Posições como a de Haring (1982), por exemplo, encontrariam larga simpatia entre a esquerda brasileira dos anos 70 e 80. Partindo de um exame das polícias americanas no século XIX, Haring sustentou que elas deveriam ser compreendidas como “instrumentos” nas mãos da burguesia para “enquadrar” e submeter o proletariado à dominação. Opondo-se a esta visão, Lane (2003) lembra, primeiro, que as organizações policiais surgiram em sociedades pré-industriais; segundo, que as classes dominantes não asseguram seus interesses apenas pela coerção, mas fundamentalmente através de mecanismos de hegemonia (Gramsci), vale dizer: a partir da capacidade de construir um consenso ou uma legitimidade em torno de regras de dominação. Por fim, esse autor demonstra que, pelo contrário, os capitalistas na América do século XIX não confiavam na Polícia para as tarefas de repressão que julgavam necessárias e, por conta disso, costumavam contratar vigilantes privados e mesmo detetives de agências especializadas como a célebre “*Pinkerton*” que criou fama perseguindo Jesse James e Buch Cassidy. O mesmo autor, não obstante, reproduz o argumento do sociólogo Bruce Johnson para quem “concluir que os policiais não são servos do capital não implica a conclusão oposta de que eles sejam, ao invés disso, aliados confiáveis dos trabalhadores”.

De fato, para uma análise das Polícias, importa perceber, primeiramente, que elas conformam estruturas que produziram uma cultura específica e, em segundo lugar, que elas trabalham a partir de uma determinada autonomia. Uma visão que procure compreender o papel das Polícias a partir de uma perspectiva “funcionalista” terá muitas dificuldades em reconhecer as especificidades dessas instituições tão complexas quanto contraditórias. Também por conta disso, a visão dos reformadores brasileiros neste campo jamais incorporou as possibilidades promissoras de mudanças que poderiam ser definidas como “estratégias organizacionais”. Por decorrência, exceção feita a círculos restritos na academia e a alguns especialistas no interior das próprias polícias, o debate contemporâneo em torno do policiamento orientado para a solução de problemas ou, mesmo, em torno das possibilidades do policiamento comunitário ainda é, em larga medida, secundarizado.

Nos últimos anos, trabalhos produzidos no Brasil por centros especializados (NEV-USP, CESEC- Cândido Mendes e CRISP-UFMG, por exemplo) e por um grupo crescente de pesquisadores vinculados às universidades têm oferecido contribuições decisivas para a construção de novos paradigmas na área de segurança pública. Algumas experiências inovadoras, como aquelas dirigidas por Luiz Eduardo Soares no governo do estado do Rio de Janeiro ²³ assinalaram referências incontornáveis que, ao que tudo indica, começam a surtir efeitos positivos e a despertar maior interesse. Parece haver, de qualquer forma, um espaço mais promissor no Brasil para o desenvolvimento de políticas de segurança não orientadas por qualquer dos dois pressupostos ideológicos aqui criticados o que, se for verdadeiro, constitui definitivamente uma boa notícia.

Caminhos para a Reforma Prisional:

Notas de uma agenda possível

1. Para reduzir a população carcerária

Políticas criminais distintas produzem diferentes taxas de encarceramento. A situação brasileira exige uma opção preliminar no que diz respeito ao seu sistema de Justiça Penal: é preciso decidir se o Estado irá persistir no caminho que vem sendo trilhado nas últimas décadas, aplicando cada vez mais amplamente as penas privativas de liberdade ou, pelo contrário, se adotará uma legislação penal que reserve as penas de prisão aos que praticaram os crimes mais graves, destacadamente àqueles que ofereçam riscos reais à vida e à integridade física dos demais. Uma decisão de política criminal orientada pelo objetivo de minimizar o uso do encarceramento no Brasil poderia implicar em uma rápida e profunda alteração nas taxas atuais de superlotação, sem que, por decorrência, se colhesse qualquer resultado significativo de aumento das taxas de criminalidade.

Considerando estes temas, os chefes das administrações penitenciárias dos 44 países membros do Conselho Europeu, na reunião de Estrasburgo em Novembro de 2002, notaram que o número de presos, em cada país, é influenciado principalmente pelas decisões políticas e não pelas próprias taxas de criminalidade ou pelos *ratings* de detecção do crime. Em poucas palavras, as sociedades podem escolher, por várias razões, se desejam ter um alto ou baixo número de presos. Sir David Ramsbotham, o antigo Inspetor chefe das prisões britânicas, sustentou que removendo os adolescentes, os idosos, os afetados por doença mental, os refugiados e aqueles presos por delitos menores como furto em lojas ou uso de drogas, poderia

²³ Para uma avaliação desta experiência ver Soares (2000).

se diminuir em 20 mil o número de presos. Se as sentenças de prisão fossem substituídas por sentenças alternativas nestes 20 mil casos, teríamos uma economia de 690 milhões de libras. Com esse dinheiro, se poderia adquirir: 276 novas e completamente mobiliadas escolas primárias (por £2.5 milhões cada), 86 novas e completamente mobilizadas escolas secundárias (por £8 milhões cada) e pelo menos 3 novos hospitais (a £250 milhões cada) Mesmo uma redução da população prisional em 5% no Reino Unido - cerca de 3.500 vagas- economizaria 120 milhões de libras. ²⁴

Segundo as estimativas atuais - e, neste caso, só podemos contar com estimativas uma vez que não há dados oficiais a respeito – o Brasil possui 285 mil encarcerados. Deste total, algo em torno de 72 mil presos estão detidos em Delegacias de Polícia, em circunstâncias ainda piores do que aquelas conhecidas nas prisões. Estas mesmas estimativas lidam com a necessidade de criação de 100 mil novas vagas no sistema. O custo para um projeto desta ordem é, nas condições brasileiras, inviável e ultrapassaria 2 bilhões de reais apenas para a construção dos novos estabelecimentos. ²⁵ Deve-se levar em conta, entretanto, que este déficit estimado em 100 mil vagas está subestimado porque os administradores prisionais costumam considerar “excesso” o número de presos existentes além de 4 internos por cela. Ora, a grande maioria das celas nos presídios brasileiros foram construídas segundo as dimensões mínimas recomendadas pelas Nações Unidas (6 metros quadrados) e devem receber, cada uma, apenas um preso. Por isso, por exemplo, em uma cela onde hoje estão 6 pessoas não faltariam “duas vagas”, mas 5. Ao mesmo tempo, o incremento da população carcerária tem sido tal que, mesmo se fosse possível construir novas 100 mil vagas, no momento da conclusão das obras o número de presos já teria crescido o suficiente para demandar novas prisões e nos descobriríamos, como Sísifo, diante da obrigação de empurrar novamente a pedra para o alto da montanha. ²⁶

O caminho, por óbvio, deve ser outro. Primeiramente, seria necessário uma Reforma da Parte Especial do Código Penal brasileiro orientada pelos princípios do

²⁴ Mesmo sem considerar benefícios do tipo, decisões políticas podem assegurar mudanças significativas nas taxas de encarceramento como tem ocorrido, por exemplo, no Canadá onde sentenças inferiores a dois anos são suspensas e os condenados são instados a seguir um conjunto de condições, inclusive prestação de serviço à comunidade. O resultado de medidas do tipo fez com que a taxa de encarceramento de 115 para cada grupo de 100 mil habitantes em 1988 fosse reduzida para 102, em 2001. Na Nova Zelândia, uma nova legislação aprovada em julho de 2002 procura estimular a aplicação de penas alternativas à prisão solicitando aos magistrados que, no momento da sentença, considerem que seria desejável não enviar o condenado às prisões.

²⁵ Atualmente, o custo médio de uma vaga em um novo presídio brasileiro está em torno de 20 mil reais.

²⁶ Em 1994, o Ministério da Justiça estimou em 274 mil o número de mandados de prisão não cumpridos no Brasil. Mesmo considerando que muitas destas ordens judiciais possam ter caducado e, também, a circunstância da existência de pessoas com mais de um mandado judicial, estamos diante de um número que demonstra, em si mesmo, a impossibilidade de enfrentar a crise do sistema penitenciário a partir de uma política de aumento de vagas.

“Direito Penal Mínimo”. Isto implicaria em descriminalizar um conjunto de condutas ainda hoje tipificadas como, por exemplo, o consumo de drogas, tratando-as com a legislação civil ou, simplesmente, encaminhando o tratamento de condutas tidas como indesejáveis ao âmbito de diferentes políticas públicas. (No caso citado como exemplo, caso estivéssemos diante do fenômeno da dependência química, à política pública de saúde).

Paralelamente, seria preciso estender tanto quanto possível a aplicação de sentenças alternativas à prisão tornando-as mesmo as únicas sentenças possíveis para os crimes praticados sem violência.

Outra medida importante seria a abolição do instituto de “pena mínima” em todos os tipos penais, assegurando-se aos magistrados a necessária independência para contextualizar as condutas delituosas.

Particular atenção deveria ser dispensada à Lei anti-drogas. Atualmente, uma parcela significativa do incremento das condenações à prisão no Brasil é representada por jovens flagrados no momento de venda de pequenas quantidades de droga ilegal, o que parece reproduzir uma tendência observada na grande maioria dos países ocidentais.²⁷ A conduta típica no caso é a de “tráfico de entorpecentes”, categoria pela qual a legislação brasileira abarca todos os tipos de tráfico como “crime hediondo”, independente da natureza da droga ilícita ou das quantidades envolvidas o que assinala evidente desproporção. Na verdade, sabe-se que as forças policiais dificilmente conseguem desbaratar quadrilhas e, via de regra, nunca chegam a ameaçar os financistas e maiores responsáveis pelo tráfico. Os encaminhados à prisão são, invariavelmente, jovens que moram em favelas e que sobrevivem da prestação de serviços ao tráfico, incluindo-se a venda de pequenas quantidades de maconha e/ou cocaína. A prisão desta clientela não produz qualquer efeito no combate ao tráfico por conta da quase automática reposição da “mão de obra”²⁸, mas degrada a vida nas prisões e precipita nos próprios condenados novas e mais sérias opções delinquentes.

Uma reforma do tipo é possível no Brasil em que pese a dificuldade política que pode ser antecipada por conta da conhecida predominância da “hipótese repressiva” entre os Congressistas. Uma posição firme do governo federal nesta matéria e a elaboração de um projeto de qualidade, sustentado pelo pensamento

²⁷ Cerca de 60% dos presos nos EUA respondem por delitos relacionados ao tráfico ou ao consumo de drogas. Em 1992, cerca de 3 mil destes presos que não possuíam qualquer registro de crimes violentos foram condenados a pelo menos 5 anos em mandatory sentences. Ver Miller (1996).

²⁸ Para uma descrição mais detalhada deste processo de substituição de “mão de obra” no tráfico de drogas ver Barcellos (2003)

mais progressista entre os doutrinadores brasileiros, poderia construir possibilidades inéditas.

Seja como for, quanto ao tema da superlotação prisional, deve-se lidar ainda com outras sugestões importantes de mudança legal que podem ser introduzidas na Lei de Execução Penal (LEP). Quatro mudanças poderiam surtir efeitos extraordinários:

Primeiramente, a eliminação da exigência de laudos técnicos e exames criminológicos para todos os condenados à prisão pela prática de crimes sem violência. Com esta medida, as progressões de regime prisional seriam concedidas automaticamente cumprido o requisito temporal objetivo já exigido de 1/6 de cumprimento da pena e o requisito de boa conduta carcerária. (Para isso, seria também necessário que as sanções disciplinares fossem judicializadas não permanecendo pendentes, como hoje, do poder discricionário dos administradores prisionais) Os laudos continuariam sendo exigidos apenas para os casos de presos condenados pela prática de crimes violentos. Essa mudança, além de tornar mais simples e rápidas as progressões, liberaria um grande contingente de técnicos - hoje envolvidos burocraticamente na confecção dos laudos- para tarefas muito mais importantes vinculadas ao acompanhamento da execução e a individualização das penas.

Em segundo lugar, deveria ser introduzida a possibilidade do cumprimento de sentenças de restrição temporária de circulação – úteis também para condenados ao regime aberto – mediante monitoramento eletrônico à distância.

Em terceiro lugar, deveria se considerar o tempo de estudo para os efeitos de remição. A LEP estabelece que três dias de trabalho prisional asseguram um dia de redução de pena. Um único estado brasileiro, o RS, vem adotando já há alguns anos, por conta de decisão uniforme dos Juízes que atuam na área de execução, a prática de considerar também o tempo de estudo para o benefício. A medida estimula a frequência dos apenados a cursos e a aulas regulares e possui um evidente sentido ressocializador.

Por fim, a LEP deveria prever a instituição de uma cláusula obrigatória para limite de lotação. Essa mesma providência, aliás, foi sugerida por Lord Justice Woolf em seu relatório (*Woolf Report*, 1991) sobre os distúrbios prisionais de 1990, na Inglaterra. Cada Juízo de Execução seria encarregado de estabelecer, observados os parâmetros legais, a lotação máxima das instituições sobre sua responsabilidade. Havendo superlotação, uma certidão que o reconhecesse formalmente seria expedida impedindo-se, desta forma, o ingresso de qualquer novo condenado no estabelecimento, exceção feita à possibilidade de “abertura de vaga” mediante a

liberação do preso mais próximo de conquistar benefício de progressão ou liberdade condicional.

Mecanismos como estes produziram, a médio prazo e por vias indiretas, o efeito já mencionado de reserva das penas de privação da liberdade aos condenados por crimes mais graves.²⁹ Outra medida que deveria ser adotada é a “Reserva de Código” para as leis penais obstaculizando-se, dessa forma, que fatos criminais aleatórios que alcançam grande repercussão na sociedade através dos meios de comunicação terminem ensejando a aprovação, com base em maiorias de ocasião, de leis penais injustas, sejam elas orientadas pelo medo ou pela demagogia. Para se impedir, através da exigência de uma maioria qualificada, enfim, o fenômeno que Garland (1990) denominou *Acting Out*, expressão com a qual procurou designar o tipo de resposta impensada e teatral que os governos passam a construir em atenção à opinião pública.

A experiência legislativa contemporânea, aliás, parece demonstrar que a inexistência de garantias do tipo preparam uma das mais importantes condições para a emergência do “populismo penal”. (*Penal Populism*, Bottoms, 1995) Caso os estados norte-americanos possuíssem uma “Reserva de Código”, não teríamos assistido ao surgimento de leis extravagantes como a que estabelece a prisão perpétua quando da terceira condenação, independentemente da natureza das condenações (*Three strikes and you’re out*) ou da lei que determina a divulgação pública do nome dos egressos do sistema penitenciário que tenham cumprido pena por crimes sexuais (*Megan’s Law*), para citar apenas dois exemplos.

2. Para introduzir garantias

A Lei de Execução Penal brasileira assegura direitos e possui, de maneira geral, um sentido humanista. Não obstante, formulações excessivamente genéricas ou imprecisas continuaram a permitir que no âmbito das administrações prisionais houvesse um espaço imenso de arbítrio. Como resultado, tornou-se comum que, para além das sentenças judiciais de privação da liberdade, os internos passassem a ser objeto de um conjunto de outras “condenações” que podem envolver quaisquer das dimensões de suas existências. Assim, por exemplo, uma direção prisional pode exigir que os internos, quando em deslocamento pela instituição, estejam obrigatoriamente com os braços cruzados e não ergam seu olhar para os

²⁹ Confirmando a viabilidade política da aprovação de sugestões desta natureza, devo assinalar que elas integraram o projeto de reforma da LEP que elaborei na condição de relator para a área prisional da Comissão Mista (de Deputados e Senadores) do Congresso Nacional formada para apresentar medidas contra a violência, em 2002. As quatro idéias mencionadas, como o próprio projeto de reforma, foram votadas e aprovadas pela Comissão.

funcionários; em outros casos, pode-se exigir que se desloquem com as mãos sobre a cabeça, ou que observem ao caminhar a trajetória definida por uma linha pintada nos corredores, e assim sucessivamente.³⁰

A lei não estabelece mecanismos pelos quais os próprios direitos dos presos possam ser respeitados o que abre muitas possibilidades de violação. Além disso, determinadas sanções foram descritas de uma forma tal que, a rigor, qualquer preso pode ser punido administrativamente, a qualquer momento, bastando para isso a vontade de puni-lo. Assim, por exemplo, a LEP estabelece que constitui “falta grave” um preso atentar contra a “disciplina” da instituição. Mas se as regras disciplinares da instituições envolvem exigências abusivas ou humilhantes, seu não acatamento expressaria, antes de uma “falta”, um sinal de dignidade.³¹

Por outro lado, determinadas prerrogativas conferidas aos diretores dos estabelecimentos prisionais como, por exemplo, o isolamento preventivo de interno pelo período máximo de 10 dias, demonstraram-se funcionais à reprodução da violência. (No caso do isolamento, período em que o preso permanecerá incomunicável, tem-se exatamente o prazo necessário para que eventuais marcas pelo corpo do detento eventualmente submetido a espancamento desapareçam.) Questões deste tipo exigem uma ampla reforma da Lei de Execução Penal.

Seria importante, também, que o legislador enfrentasse de uma vez por todas uma das limitações democráticas derivadas do próprio texto constitucional que, como se sabe, consagra a vedação do direito de voto aos condenados com sentença transitada em julgado. A este respeito, Carvalho (2003) sustenta, com razão, que:

“A ação política através da participação nas decisões da vida pública é um dos fatores que caracteriza a cidadania formal. Dado o fato

³⁰ Experiências como a do Centro de Readaptação Penitenciária Presidente Bernardes, em São Paulo, de presídios de “segurança máxima” onde não se permite a visita íntima ou qualquer contato físico entre os internos e seus familiares (pelo que o instituto da pena é estendido para além da pessoa do condenado) e onde os internos não podem ter acesso à rádio ou televisão (o que assinala a decisão de isolá-los do mundo), passam a ser mais frequentes no Brasil e vão se construindo, não apenas sem qualquer tipo de questionamento, mas com o apoio dos formadores de opinião, de políticos, Juízes e Promotores. Medidas como estas (pelas quais se violam direitos individuais) são apresentadas como uma “necessidade” para o tratamento de presos de alta periculosidade. O mesmo “argumento” tem sido utilizado pelas autoridades norteamericanas para a sustentação do regime atroz de encarceramento na Baía de Guantánamo, por exemplo.

³¹ No caso da “regra” que obriga os internos a caminharem de braços cruzados – para a qual não há qualquer base legal – já presenciei situações de presos cumprindo castigo em celas de isolamento exatamente por não terem se submetido a este procedimento. Em cada uma destas situações, o procedimento disciplinar previsto pela LEP havia sido cumprido; ou seja: a lei abriga o arbítrio por não definir o que é “disciplina” e por atribui aos próprios administradores prisionais a tarefa de aplicar as sanções o que, além da violência institucional, tem consolidado um próspero mercado de “venda de facilidades” pela ação de alguns funcionários corruptos.

da impossibilidade de reunião na 'Ágora', o instrumento de exercício da cidadania nas democracias representativas é o voto popular. No entanto, o art. 15, inc. III da CR determina a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado. Salutar indagação é qual a relação possível entre a condenação criminal e a perda, ainda que temporária, dos direitos políticos, senão excluir o condenado da vida pública, destituindo-lhe formalmente a cidadania e consolidando aquele estigma de apátrida. A edificação, em sede constitucional, da destituição da cidadania do preso, capacita diagnosticar o não-reconhecimento dos seus direitos pelo Poder Público. Se a própria Constituição, norma fundante da ordem jurídica, do regime democrático e do modelo republicano, retira o status civitas do condenado no plano das relações e decisões políticas, inevitável que o Estado-administração e o Estado-jurisdição pulverizem esta máxima, legitimando o desrespeito cotidiano aos direitos fundamentais nas relações intra-muros. O resíduo autoritário da negativa do voto ao preso, aliado às cláusulas de criminalização, leva ao questionamento do imaginário que perfaz a condição de condenado, pois, ao mesmo tempo que a norma positiva fundamental preza a manutenção de sua dignidade, acaba negando sua posição de sujeito político, retirando-lhe instrumento de exercício da cidadania.”

Inúmeras outras mudanças deveriam ser consideradas. Não obstante esta necessidade, há um conjunto de temas que poderiam ser tratados administrativamente a partir de uma simples resolução normativa do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). A estrita observância desta resolução deveria ser tomada pelo Governo Federal como condição de elegibilidade dos estados para acesso às verbas do Fundo Penitenciário Nacional e do Fundo Nacional de Segurança Pública. Assim, através de um mecanismo indireto, teríamos a chance de induzir mudanças importantes que dependem, no mais das vezes, apenas da vontade política dos governos estaduais. Esta resolução deveria, entre outros itens, exigir:

- 1) fim da prática de desnudamento das visitas quando da revista, tanto quanto o *cross-gender search* (revista feita por alguém do sexo oposto) explicitando regras claras de natureza procedimental.
- 2) O fim da violação de correspondência dos apenados estabelecendo critérios para a manutenção da segurança nos casos de suspeita de envio de drogas ou objetos proibidos. ³²

³² O estado do RS, por exemplo, proibiu através de portaria governamental a violação do sigilo de correspondência dos presos estabelecendo que, em caso de suspeita da existência de drogas ou

- 3) A definição da “visita íntima” de presos e presas como um direito, sem discriminação por orientação sexual e sem exigências burocráticas de qualquer tipo como as que comprovem relação estável anterior à prisão
- 4) O funcionamento regular e inviolável de mecanismos para a coleta de queixas dos presos em cada unidade prisional.
- 5) O fim do uso das Delegacias de Polícia como carceragens.
- 6) A definição de que o acesso aos meios de comunicação social (rádio e tv) bem como a possibilidade de leitura de qualquer jornal, revista ou publicação legal constituem direitos dos presos e não “regalias”.
- 7) Que, em nenhuma circunstância, mesmo quando em isolamento disciplinar, os presos poderão ser punidos com a perda do direito de, pelo menos, uma visita semanal.
- 8) O fim das “cozinhas duplas” dentro dos presídios, prática pela qual os mesmos recursos destinados pelo Estado à alimentação de presos e funcionários dá origem a dois tipos de refeição.
- 9) A proibição do uso e/ou o armazenamento de qualquer tipo de arma de fogo dentro de unidades prisionais.
- 10) O uso obrigatório de detectores de metal como recurso elementar de segurança em todos presídios e exigir que todos os que entrem no estabelecimento a ele se submetam, sem exceção de qualquer espécie.
- 12) O desenvolvimento de políticas eficientes de prevenção à contaminação de doenças sexualmente transmissíveis, notadamente do HIV-AIDS.
- 13) A interdição de todas as celas que não atendam aos requisitos mínimos da Lei brasileira a aos padrões internacionais particularmente no que diz respeito às dimensões, condições de aeração, luminosidade e higiene.
- 14) A formação, em cada estado, de um grupo técnico especializado em gerenciamento de crises agudas do sistema prisional, especialmente para os casos de motins com tomada de reféns.
- 15) A oferta de ensino fundamental e médio nos estabelecimentos prisionais.
- 16) A vedação explícita de procedimentos abusivos como a manutenção das luzes acesas nas celas durante a noite e/ou procedimentos cruéis como o acorrentamento de presos submetidos à cirurgia ou a tratamento hospitalar.

objeto proibido, o envelope deva ser aberto na presença do destinatário. O procedimento, simples, mantém as exigências de segurança e preserva o direito constitucional de sigilo da correspondência.

17) A montagem de um serviço de recebimento dos presos em cada unidade de internação que viabilize imediato e minucioso exame de lesões sempre que houver queixa de agressões físicas ou prática de tortura ou, mesmo sem queixa, haja razoável suspeita de que tais violações tenham ocorrido.

3. Para assegurar inspeções independentes e sistemáticas

O sistema prisional brasileiro está organizado a partir das unidades da federação. Não existem presídios federais, nem municipais. Nada impede, entretanto, que a União possua um sistema operante de monitoramento e fiscalização. O fundamental é que tal tipo de serviço seja independente de qualquer injunção política e que funcione sistematicamente produzindo relatórios específicos e sugerindo procedimentos a serem adotados pelas instituições prisionais e pelos governos estaduais.

A formação de uma Inspeção Nacional de Presídios, vinculada ao Ministério da Justiça, mas formada por um quadro técnico estável e de alta qualificação, poderia cumprir um papel decisivo na humanização do sistema penitenciário brasileiro. Sua estrutura poderia ser, a princípio, baseada nas cinco principais regiões do país e poderia contar com a colaboração de voluntários especialmente capacitados selecionados entre entidades civis e ONGs com atuação no setor.

Pela legislação atual, magistrados, promotores, conselhos da comunidade e mesmo as Corregedorias Internas dos órgãos encarregados dos serviços penitenciários em cada estado, estão habilitados a realizarem inspeções. O que ocorre, não obstante, é que há limites insuperáveis para que este tipo de trabalho seja desempenhado a contento nestas instâncias. Os Juízes que podem exercer um papel fiscalizador estão assoberbados de tarefas e processos e, mesmo quando comprometidos com a humanização dos estabelecimentos – o que nem sempre é o caso, só conseguem acompanhar as situações mais agudas e emergenciais; o mesmo pode ser dito quanto ao trabalho dos Promotores que atuam na execução. Os conselhos, por seu turno, só existem onde os magistrados os incentivam e costumam desenvolver um tipo de atividade mais assistencial do que fiscalizatória, o que parece ser mesmo condizente com sua própria natureza. Já as Corregedorias Penitenciárias são normalmente órgãos cartoriais profundamente marcadas pela conivência com o arbítrio onde, via de regra, se legitima a impunidade dos envolvidos em denúncias de violência e/ou corrupção.

A criação de uma Inspeção Nacional aparece, assim, como uma exigência impostergável. Muitos países possuem sistemas semelhantes e a experiência britânica oferece, neste particular, um modelo importante. Na Inglaterra e no País de

Gales conta-se não apenas com uma estrutura nacional de inspeção independente (*Her Majesty's Chief Inspectors of Prisons*) com um quadro de 32 funcionários e especialistas em diferentes áreas, mas também com os serviços de fiscalização prestados por voluntários em Delegacias de Polícia (*Lay Visitors*). Esse modelo tem inspirado inúmeras iniciativas semelhantes em vários países como na Turquia onde, durante o ano de 2002, foram formadas 130 juntas de monitoramento independente às prisões.

4. Para a criação de um Sistema Nacional de Dados Penitenciários

O Brasil enfrenta problemas muito graves quanto à primariedade dos seus sistemas de coleta de informações e produção de dados, notadamente na área da segurança pública. A ausência de procedimentos padronizados para a coleta de informações, a incompatibilidade de programas em uso por diferentes instituições e a precariedade das próprias fontes, produzem um quadro caótico onde, a rigor, nenhum dado é confiável. Além de dificultar a gestão do sistema prisional, tal carência tem dificultado enormemente a realização de pesquisas e, por decorrência, impedido que diferentes aportes científicos possam produzir instrumentos decisivos para o correto diagnóstico da situação e para a elaboração de políticas públicas. Essa situação se traduz cotidianamente em falta de controle, desperdício de recursos e ausência de políticas eficazes.

O Governo Federal deve chamar a si a responsabilidade de produzir, em comum entendimento com os estados, um Sistema Nacional de Dados Penitenciários³³ desenvolvendo um programa pelo qual seja possível identificar o perfil da massa carcerária brasileira – tipo criminal, tipo de condenação, comportamento prisional, circunstâncias do crime e da prisão, perfil das vítimas, antecedentes sociais e familiares, antecedentes de saúde e de drogadição, nível de renda, grau de profissionalização e de escolarização, origem social, gênero, etnia, idade, convicções religiosas, orientação sexual, antecedentes de vitimização incluindo levantamento sobre violência sofrida na infância, antecedentes criminais e/ou infracionais, tipo de defesa obtida quando do julgamento e quando da execução, estado civil, número de filhos, etc.

³³ Por certo, tal sugestão deveria ser pensada de tal forma que todas as informações produzidas pelas diferentes instituições envolvidas com a violência e suas repercussões, a persecução e tratamento criminal – como por exemplo, Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário, IML, Institutos de Perícia, presídios, Ministério da Saúde, etc. pudessem ser integradas a partir do uso de programas compatíveis. Ver, a propósito, sugestão encaminhada pelo professor **Gláucio Ary Dillon Soares** – “**Um Data base integrado sobre a violência no Brasil**”- no Fórum de debates promovido pelo IPEA e CESEC, agosto de 2000, Rio de Janeiro.

Paralelamente, o mesmo programa deveria permitir a produção de informações análogas para todos os funcionários do sistema e agregar, ainda, todos os dados relevantes a respeito da gestão prisional estrito senso, envolvendo recursos financeiros dispendidos pela administração, programas em andamento, presos envolvidos por tais iniciativas, relações com a comunidade, incidentes disciplinares, motins, fugas e suas circunstâncias, tentativas de fuga, recursos de segurança disponíveis, etc. Sem contar com uma base de dados mínima como esta, é rigorosamente impossível selecionar alternativas de investimento ou, mesmo, produzir hipóteses procedentes para novos programas de intervenção.

5. Para definir outro modelo prisional

É preciso ir além das medidas necessárias para a minimização dos problemas atualmente enfrentados pelo Sistema Prisional no Brasil. Devemos desenvolver políticas públicas que evitem problemas futuros. Cabe ressaltar, com base nesta preocupação, a necessidade de um novo modelo prisional para o país, começando pela definição de um novo conceito de instituição prisional.

Este novo conceito deve se expressar em todas as dimensões da vida prisional e orientar todas as políticas públicas para a área. Ele deve estar materializado, por exemplo, em uma concepção de arquitetura prisional. Tal questão, assinala-se, tem sido largamente negligenciada no Brasil ainda que o modelo arquitetônico que costuma ser repetido a cada nova obra seja, comprovadamente, inadequado para os fins a que se propõe. A grande maioria das instituições prisionais brasileiras reproduzem uma estrutura pela qual as celas são dispostas em “galerias”. Temos, assim, invariavelmente, longos corredores com celas lado a lado, isolados por grades de acesso. Este modelo impede a vigilância e terminou sendo funcional à criação do instituto ilegal das “prisões coletivas”. Assim, por conta da superlotação carcerária, muitos presídios viram-se na contingência de terem os corredores das galerias e todas as demais dependências ali existentes transformadas em “alojamentos”. (esta expressão, comumente empregada pelas autoridades prisionais para designar o local onde os presos estão depositados, possui um evidente caráter eufemístico) O resultado tem sido a experiência de contenção de 200, 300 ou mesmo mais presos, em um espaço de encarceramento coletivo; vale dizer: a própria galeria foi transformada em “cela”. Por decorrência, estes espaços tornaram-se “área de domínio” dos presos e é comum que os agentes penitenciários aí não entrem, salvo com a proteção de pelotões da Polícia de Choque.

A contenção de presos em galerias promove, também, um conjunto de outras distorções possibilitando, por exemplo, que os mais fortes ou temidos dentre eles

organizem estruturas de poder e submetam os mais frágeis a um conjunto de violências e abusos.³⁴ Normalmente, quando falamos em violência contra presos, somos levados a pensar nas ocorrências mais graves que tornam-se conhecidas em momentos de crise, como nos motins, ou após disputas entre grupos rivais. O que não se percebe é que a experiência de encarceramento tem se feito acompanhar por uma rotina de vitimização dos presos. O'Donnel e Edgar (1998) desenvolveram uma pesquisa de vitimização em duas instituições prisionais para homens adultos e em duas unidades de privação de liberdade para jovens adolescentes do sexo masculino na Inglaterra. Descobriram que, entre os adultos, 19% haviam sido agredidos fisicamente no mês anterior, 26% haviam sido ameaçados no mesmo período, 26% haviam sido ofendidos verbalmente e 34% haviam sido furtados em suas celas. Entre os jovens infratores, 30% haviam sido agredidos no mês anterior, 44% haviam sido ameaçados, 56% haviam sido ofendido verbalmente e 27% haviam sido furtados em suas celas. Deve-se assinalar que tais resultados foram produzidos em um modelo de convivência de 4 pessoas por cela. Pode-se imaginar, então, o que o modelo das "comunidades de galeria" pode produzir como vitimização rotineira. Ocorre que galerias superlotadas onde os internos estão contidos em "comunidades" só se tornaram possíveis porque o modelo arquitetônico revelou-se compatível com este resultado. Muitas outras soluções, entretanto, são perfeitamente possíveis e podem facilitar a produção de outros resultados.³⁵

Outro elemento a ser considerado diz respeito à permanente invisibilidade das instituições prisionais. Os presídios são espaços onde, a rigor, não penetra a

³⁴ O regime prisional efetivo no Brasil - absolutamente ilegal - da "prisão coletiva" permite que os sentenciados sejam separados não pela gravidade dos crimes pelos quais foram condenados, mas, normalmente, pelos laços de pertencimento, fidelidade ou submissão a grupos organizados no mundo do crime, na medida da rivalidade existente entre eles. Depois de trancafiá-los assim, expondo os mais frágeis a todo o tipo de violência física ou sexual, o Estado encarrega-se de submeter-lhes a uma noção de disciplina totalmente heterônoma procurando alcançar um controle interno equivalente à conduta de corpos dóceis. Incentiva, então, procedimentos como a delação e oferece tratamento privilegiado aos internos que revelarem-se "úteis" ao objetivo de alcançar a dominação sobre o conjunto da massa carcerária. Frequentemente, para que os internos não questionem as relações de absoluta submissão que lhe são propostas, alguns dentre eles devem ser espancados e/ou isolados disciplinarmente em celas de contenção - normalmente cubículos nojentos e escuros. Todos, com a exceção daqueles considerados "de confiança" pela própria administração prisional ou ainda os raros casos de detentos oriundos das camadas privilegiadas, serão sempre definidos como "vagabundos" e humilhados sistematicamente.

³⁵ O complexo prisional Carrant-Fromhold Correction Facility que visitei, na Philadelphia (EUA), por exemplo, é formado a partir de unidades independentes de contenção de dois andares (70 presos cada) com celas dispostas em semi-círculo, em torno de área de convívio, sob vigilância de um agente protegido em uma sala especial; os controles de abertura das celas são eletrônicos e a área comum de convívio permite que os internos passem a maior parte do dia fora de suas celas. Para o contato com os familiares, os presos são deslocados até uma sala intermediária entre a área celular e o salão onde recebem suas visitas. Este detalhe permite um sistema simples de controle visual através de janela de observação acompanhando a troca de uniformes. (o interno deve tirar o uniforme que usa na área celular recebendo outro, de cor diferente, para utilizar no contato com a visita; a operação se repete no retorno do preso) Preserva-se, assim, a segurança sem que haja necessidade de tocar no preso ou de submetê-lo a qualquer procedimento humilhante de inspeção.

“luz pública”. Seu cotidiano, os fatos que ali sucedem e o drama vivido pelos que vivem e pelos que ali trabalham parecem não dizer respeito à sociedade e permanecem, via de regra, imersos em uma profunda obscuridade. Esta circunstância especial de isolamento, só quebrada em momentos de crises agudas como nas rebeliões, estimula e protege o que há de pior na agência humana. Rompê-la é condição fundamental para que as próprias garantias legais não sejam apenas promessas vãs. Com base nesta consideração, os presídios deveriam, primeiramente, ser administrados a partir do princípio da “incompletude institucional”. Vale dizer: o conjunto de profissionais envolvidos na execução e na garantia de prestação de uma complexa gama de serviços dentro das unidades não podem pertencer a um mesmo corpo institucional, de forma a se evitar o natural estabelecimento de distorções corporativas. Esta orientação deve ser radicalizada ao máximo para que se permita a presença constante de profissionais os mais variados, inclusive aqueles em trabalho voluntário, pertencentes a quadros de associações comunitárias, escolas públicas, universidades, ONGs, prefeituras, instituições religiosas, etc.

Determinados serviços básicos como o fornecimento de refeições, prestação de serviços de saúde e, mesmo, segurança interna podem ser terceirizados sempre que houver vantagens sensíveis para o Poder Público na qualidade dos serviços e em seu custeio. É importante ressaltar estas duas exigências- qualidade e custos- para que não se permita a implantação de um modelo apenas por conta do objetivo de reduzir despesas. Robbins (1999), por exemplo, demonstrou a decorrência perversa do sistema de saúde prisional empregado nos EUA pelo qual muitas empresas procuram maximizar seus lucros diminuindo o número de atendimentos e reduzindo a qualidade geral da atenção à saúde. A sucessão de casos de negligência médica e as mortes de presidiários a ela associada deram origem a várias ações judiciais e promoveram a jurisprudência segundo a qual a indiferença intencional (*deliberate indifference*) quanto à saúde dos presos constitui violação dos seus direitos constitucionais.

A responsabilidade pública pela gestão prisional - tarefa indelegável e essencial que deve ser cumprida pelo Estado – não é contraditória à formação de parcerias com o setor privado, mas isso não guarda qualquer semelhança com as experiências mundiais já realizadas de privatização de presídios. Sem querer esboçar aqui uma crítica a estas experiências, assinalo apenas que quando se permite que o próprio encarceramento constitua um “mercado” teremos que aceitar a decorrência da criação de fortíssimos interesses dos investidores no aumento no número das prisões e na duração das sentenças. O que se permite com este tipo de

política é a criação de um “negócio hoteleiro” fantástico com garantia de 100% de ocupação permanente e que passa a movimentar valores extraordinários.³⁶ A privatização de presídios, em síntese, pressupõe o desencadeamento de um conjunto de efeitos que contrariam essencialmente os pretendidos ou possíveis objetivos públicos da reclusão.

O novo conceito prisional a que me refiro deveria, em síntese, permitir que as instituições de privação de liberdade passassem a ser concebidas como espaços de “reabilitação para a liberdade” e não como espaços de “naturalização do castigo”. Isso significa que se a contenção externa deve ser “máxima” – no sentido de se evitar fugas – a contenção interna deve ser “mínima”. Senão por outro motivo, porque é impossível preparar para a liberdade em um espaço onde a própria liberdade seja negada de forma absoluta.

Admitir que devam existir espaços de liberdade dentro de um presídio pressupõe que aos internos seja possível a tomada de um conjunto de decisões – ainda que restritas pelos marcos de suas sentenças. Isso é apenas uma forma de dizer que as regras disciplinares e a própria noção de disciplina devem estar a serviço da ressocialização e não da sujeição dos internos. O que elas devem estimular é a responsabilidade, não a docilidade; a compreensão de valores, não sua imposição heterônoma. Para que isto seja possível, todos aqueles que lidam com os internos; vale dizer: que mantêm contato permanente e profissional com eles, devem ser definidos como técnicos de ressocialização e não como carcereiros. Os mesmos valores devem orientar os programas específicos de educação prisional de tal forma que a sala de aula possa re-construir, tanto quanto possível, um ambiente típico de aprendizagem o que não se fará sem que esse espaço seja fundado pela liberdade.³⁷ Se os alunos-presos não tiverem a chance de falar o que desejam, se não puderem questionar seu professor, se não houver esse tipo de interação básica e o desenvolvimento de laços de confiança não há mesmo como se falar em processo pedagógico. Sobre este tema, Reuss (1999) assinala que:

³⁶ Julita Lemgruber (Ob. cit.) lembra, por exemplo, que a Corrections Corporations Of America tem a maior fatia deste mercado nos EUA e o valor total de suas ações passou de 50 milhões de dólares em 1986, para 3,5 bilhões em outubro de 1997 – um aumento de 6.900% em 11 anos!

³⁷ Durante a “II Caravana Nacional de Direitos Humanos”, organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, que visitou várias unidades prisionais em alguns estados brasileiros, encontrei uma “sala de aula” na Penitenciária Estadual do Jacuí (PEJ), no RS, em que o espaço destinado ao professor era separado do espaço reservado aos alunos por uma grade. Pelo que recolhemos de informação junto aos próprios administradores, a colocação da grade foi uma exigência dos professores que teriam medo de trabalhar ali. Esse símbolo de estranhamento radical é mais do que suficiente para se deduzir que tipo de “aulas” eram ali ministradas.

“Habilidades sociais e necessárias para a convivência não podem ser aprendidas em um ambiente onde a possibilidade de praticá-las esteja distanciada ou tenha sido removida dos indivíduos. Elas só podem ser aprendidas em ambientes caracterizados pelas principais tendências da sociedade e as classes de aula dentro de uma prisão devem, no mínimo, reproduzir algo disto”.

Um processo educacional dentro de uma instituição de privação da liberdade será, por outro lado, marcado por diferenças substanciais. Entre seus desafios específicos, parece claro que ele deverá estar voltado para o objetivo de reforçar a auto-estima dos apenados e lhes permitir a construção progressiva de uma nova identidade. Por óbvio, os educadores habilitados para este tipo de trabalho deverão possuir uma formação específica, o que, infelizmente, nunca foi objeto de preocupação no Brasil; nem do Poder Público, nem dos cursos de pedagogia.

Referências

- Amnesty International (1990) 'Torture and extrajudicial execution in Brazil', London, Amnesty International.
- Amnesty International (1993), "Death has arrived: Prison massacre at the Casa de Detenção, São Paulo". London. Amnesty International.
- Amnesty International (1999), "No one sleeps here safely; Human rights violations against detainees" London, Amnesty International.
- Amnesty International (2002), "Subhuman: Torture, overcrowding and brutalization in Minas Gerais police stations." London, Amnesty International.
- Barcellos, Caco (1992), "Rota 66: A História da Polícia que Mata". Editora Globo, São Paulo
- Barcellos, Caco (2003), "Abusado", Editora Record, São Paulo.
- Barkan, Steven E. (1977), "Criminology – a social understanding" Prentice Hall, New Jersey.
- Beckett, K. e Western, B. (2001), "Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration and the Transformation of State Policy". In D. Garland (ed.) *Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences*, London: Sage.
- Bottoms, A. (1995), "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing", in C.M.V. Clarkson and R. Morgan (eds), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon Press.
- Box, S. (1983) "Power, Crime and Mystification", London: Tavistock
- Cano, Inacio. (1997) , "Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro". RJ, ISER.
- Carvalho, Salo. (2003) "Pena e Garantias", Rio de Janeiro, Lumen Juris, segunda edição: pp. 162-164.
- Chambliss, W. (1976) "The State and Criminal Law" in W. Chambliss and M. Mankoff (eds) *"Whose Law, What Order?"* New York: Wiley.
- Cleaver, E. (1969) "Post-Prison Writings and Speeches" London: Cape.
- Fajnzylber, Pablo. (2000), "Determinantes Econômicos da Criminalidade: notas para uma discussão". Seminário do IPEA, RJ.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. e Loayza, N. (1998) "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World", Viewpoints; The World Bank, Washington, DC.
- Ferrajoli, Luigi. (1986), "El Derecho Penal Mínimo" in *Revista Poder y Control*, especial, Barcelona, p.37.
- Garland, David. (1990), "Punishment and Modern Society", Oxford: Oxford University Press.
- Haines, K. (1990) "After Care Services for Released Prisoners: a review of the literature" Home Office Research and Planning Unit, London: HMSO.

- Harring, Sidney. (1982), "Policing a Class Society: The Experience of American Cities, 1865-1915" New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.
- Hough, M. e Mayhew, P. (1983) "The British Crime Survey", London: HMSO.
- Human Rights Watch (1998), "Behind bars in Brazil" New York, Human Rights Watch.
- Kahn, Tulio.(2001) "Cidades Blindadas, ensaios de criminologia" Editora Conjuntura, 2001, São Paulo.
- Kaminer, W. (1996), "It's All Rage"; Crime and Culture, from *T.N.I.*, No. 282.
- Karam, Maria Lúcia. (1996), "A Esquerda Punitiva" in: Discursos Sediciosos, ano 1, vol. 1 Rio de Janeiro, Relume- Dumará.
- Lane, Roger. (2003) "Polícia Urbana e Crime na América do Século XIX" in "Policimento Moderno", São Paulo, EDUSP : p. 27
- Lemgruber, Julita (2001) "Controle da Criminalidade: mitos e fatos", São Paulo, revista Think Thank, Instituto Liberal do Rio de Janeiro.
- Maguire, Mike. (2002) "Crime Statistics – The Data Explosion an its Implications"; The Oxford Handbook of Criminology, Oxford University Press, 2002.
- Mauer, Marc e Gainsborough, Jenni. (2000) "Diminishing Returns: Crime and Incarceration in the 1990's" Washington, DC, Sentencing Project.
- Maxwell, Patricia e Mallon, Dymrna. (1997), "Discrimination Against ex- Offenders" The Howard Journal, Vol. 36, n 4.
- Miller, J. (1996), "Search and Destroy", The New Internationalist (T.N.I.), No. 282.
- O'Donnel, Ian e Edgar, Kimmett. (1998), "Routine Victimization in Prisons". The Howard Journal, Vol. 37. pp: 266-279.
- Reiss, Albert J. Jr. (2003), "A Organização da Polícia no Século XX" in "Policimento Moderno", (Orgs.) Michael Torry & Norval Morris. EDUSP, São Paulo, p. 96.
- Reuss, Anne. "Prison(er) Education". The Howard Journal, vol. 38, 1999, pp: 113-127.
- Robbins, Ira P. "Managed Health Care in Prisons as Cruel and Unusual Punishment". The Journal of Criminal Law & Criminology. Vol 90, n 1, 1999.
- Rock, Paul. (2002), "Sociological Theories of Crime" in The Oxford Handbook of Criminology, (Orgs.) Mike Maguire, Rod Morgan e Robert Reiner. The Oxford University Press, 2002.
- Scraton, P. (ed.) (1987) "Law, Order and the Authoritarian State: Readings in Critical Criminology", Milton Keynes: Open University Press.
- Smart, C. (1977) "Women, Crime and Criminology" London: Routledge and Kegan Paul.
- Soares, Luiz Eduardo (2000), "Meu Casaco de General: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro", Cia das Letras, São Paulo.

- Stern, Vivien (2002) Discurso em Latin American Conference on Penal Reform and Alternatives to Imprisonment. Costa Rica, 5 e 11 de novembro de 2002.
www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/costa_rica_speech.doc
- Tarling, Roger. (1993), "Analysing Offending data, Models and Interpretations". London, HMSO: p. 154.
- Todorov, Tzvetan (1995), "Em Face do Extremo", Campinas, São Paulo, Editora Papirus. p.199
- United Nations (2001) "Report of the Special Rapporteur (on Torture) Sir Nigel Rodley Submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/3 Addendum. Visit to Brazil. 30 March 2001". Geneva, United Nations Human Rights Commission.
- Woolf Report (1991) Prison Disturbances 1990, Report by The Rt. Hon. Lord Justice Woolf and his Hon. Judge Stephen Tumin. London: HMSO.

**Prison and Ideology:
Limits and possibilities for prison reform in Brazil**

Marcos Rolim

Like most Latin-American countries, Brazil remains paralysed as its prison system falls deeper into crisis. By most relevant measures, Brazilian prisons have become especially worse in the past decade. They are even more overcrowded and violent; a greater number of prisoners are ill treated and even tortured, and lack even basic conditions. And there is a systematic and institutional lack of observance with regard to existing legislation and the principles of human rights.

Some of the main facets of the problem are, in brief:

- Brazil is experiencing a significant rise in violence and criminality, and the available data on crime suggest that the problem is getting worse.
- The Brazilian Criminal Justice System has favoured incarceration non-custodial sentences.
- Independent of the real level of crime, Brazil is in the grips of a 'siege mentality' with regard to public safety, which increasingly affects social behaviour and expectations. The disproportionate and often sensationalist media coverage of topics relating to violence and crime also contributes to the shrill and prejudiced tone whenever public safety is discussed.
- From a political point of view, this very climate feeds demagoguery – both in the executive and legislative branches – and reinforces retrograde rhetoric of the 'law and order' or 'zero tolerance' type, which all-too-often defends violent action and is hostile to any humanist principle.
- The proposed 'solutions', however, reinforce the terms of the very problem rather than confronting it. By demanding more incarceration, they promote the crime-inducing effects of prisons.

At the same time, the reality of the Brazilian prisons could be described in terms of the following characteristics:

- 1) No process for the individualisation of sentences, as a result (in large part) of overcrowded prisons;
- 2) Lack of standardised procedures for the administration of prisons, the treatment of prisoners and for crisis management;

- 3) Degrading prison conditions, especially with regard to living conditions, hygiene, food and health;
- 4) Widespread idleness on the part of prisoners, interspersed with marginal and precarious educational and unskilled labour projects;
- 5) Lack of minimal assurance offered to prisoners and their systematic exposure to all sorts of violence, both from other inmates, as well as from prison staff;
- 6) Systematic omissions on the part of the Judiciary and the Ministry of Justice in confronting the prison crisis and in creating effective inspection structures;
- 7) Unreasonable and unsafe working conditions for prison staff, who are generally ill-trained and ill-paid;
- 8) Widespread corruption by prison staff, involving the sale of privileges, drug trafficking, connivance with illegal activities and practices introduced or maintained by prisoners, pilfering of food and other resources, and active co-participation and assistance in crime;
- 9) Rigorous and inefficient disciplinary practices, which arbitrarily aggravates the imposed sentence and create unnecessary tension;
- 10) Lack of procedures for investigating complaints made by inmates and their families;
- 11) Lack of systematic and independent mechanisms for the inspection of prisons and other correctional facilities;
- 12) Absence of basic security measures, such as, for example, metal detectors, in the vast majority of prisons;
- 13) Inadequate and often illegal and abusive searches of inmates's visitors;
- 14) Absence of legal assistance for the incarcerated and excessive difficulty in securing legal entitlements, often made worse by the performance of the states' public defenders;
- 15) Lack of adequate medical and dental services;
- 16) High mortality levels in prisons; high levels of sexually transmitted diseases (such as HIV–AIDS); and numerous cases of tuberculoses among countless other diseases.

Faced with this scenario, it behoves us to look for the reasons that made it possible and to look for a viable way to improve it. Ideally, our blueprint will aid the construction of a 'roadmap' for reforming the Brazilian prison system by rejecting the two most representative ideological approaches to public safety issues. The first form of this 'false consciousness', which I'll call the 'repressive approach', is normally advanced by conservatives and the Right. The second, the 'sociological approach', is more associated with leftist thought. Getting away from what these two approaches offer as the limit to prison reform in Brazil, we can find more fertile ground to rethink the terms of correctional institutions – ideally one

which entails minimising incarceration and promotes a new thinking geared towards humanist principles.

The repressive approach:

As regards public safety and the control over violence and criminality, (more) conservative thinkers place all responsibility on the police and the judicial penal system. Although this characteristic is more closely associated with parties on the right side of the political spectrum, it is not exclusive to it. This conjecture embodies the hypothesis that 'tough' penal laws and energetic responses on the part of the forces of 'law and order' against those who break the law are vital ingredients in the fight against crime and even violence. The arguments advanced by those in favour of this approach are quite varied, but may be condensed into three basic points:

- a) **Battle against impunity** – not punishing perpetrators would be tantamount to encouraging delinquency and more crimes.
- b) **Deterrent effect** – informing potential delinquents of the grave punishments for their intended crimes.
- c) **Neutralising effect** – maintaining more criminals in jail would result in a positive reduction in crime.

With regard to these three points, we should accept that impunity is a factor in promoting criminality. Normally, this expression – impunity – appears misplaced in discussions more concerned with the type of crimes committed by those who were, first and foremost, socially disenfranchised. When one speaks of 'impunity', therefore what is meant within that conservative paradigm, is the persecution of marginalized individuals. In this context, the very use of the expression 'impunity' becomes problematic. However, not so much so that we cannot use it anymore. As long as the society is governed by norms that claim to be superposed over disputes and conflicts among people (beginning with the idea of a 'state', therefore), we will have to deal, in some form, with the necessity of punishing those who transgress the limits of the law.

The logical question to be posed in light of the preceding is: Why is the deprivation of freedom the best response to or best type of punishment for lawbreakers? As we know, depriving someone of their freedom is not the only punishment possible. Research into alternative forms of punishment have shown their many comparative benefits, be they in terms of costs or recidivism. Thus, one might make the case that the alternatives to prison might often be more appropriate, especially when dealing with individuals who pose no physical threat. In the same manner, a collection of new theoretical approaches within the legal field express the possibility of alternative forms of punishment focused on reparations,

support for victims, and by the effective retraction of the perpetrators, as occurs, for example, with movements in favour of so-called 'Restorative Justice'.

Currently, we are witnessing a dangerous transition to punitive action that disregards the notion of sentenced individuals as citizens. The principle advanced by Ferrajoli (1986), which states that punishments should not be remembered only when attempting to prevent unjust crimes, but also when preventing unjust punishments, is thus forgotten. In effect, what we have seen in the past few years, in various countries, most notably in the USA, is the abandonment of the concept of re-socialisation. A concept arising from a respectable liberal tradition and providing the foundation for the critique of the very notion of imprisonment. The concept of re-socialisation was perhaps more important as a 'regulatory marker', to plan a passage through prison, rather than as a result arising from the end of a sentence. What is definitely serious is that, contrary to this liberal legacy, we now have to deal with the idea that little matters what prisoners do, or what we do to them, so long as they remain prisoners.

The hoped-for dissuasive effect of harsher sentences, on the other hand, is a gamble that has yet to be proven. The United States, for example, even with a prison population 6 to 10 times larger than the European average and despite applying life sentences and capital punishment continue to have much higher rates of criminality and violence. Severe laws and long prison sentences did not prevent Los Angeles's 3.5 million people from suffering more homicides than the United Kingdom's 50 million residents did in 1995. At the same time, the relationship between social welfare expenditures and incarceration rates is inversely proportional. What the vast majority of studies the world over seems to conclude is that no significant correlation exists between penal legislation and crime rates. More stringent penal laws undoubtedly lead to more convictions and, consequently, more people in prison. However, there is nothing to indicate that this leads to a deterrent effect on potential criminals.

In the Brazilian case, for example, none of the legislative reforms that harshened punishments or that rendered sentences more rigorous have resulted in lower crime rates. On the contrary, the rates for crimes with harsher punishments remain the same or higher than before the reforms. The aftermath of the Law of Heinous Crimes (Law 8.072/1990) offers a telling example.

If we bear in mind that the vast majority of crimes aren't even reported – which highlights the enormous selectivity of accusatory procedures – then it appears likely that the anticipated 'neutralising effect' of removing large numbers of criminals from circulation would not occur, at least not in any significant way. What the 'neutralising' argument tends to obscure is the crime-inducing effects of incarceration itself. In fact, sentencing people to prison is usually an efficient way of offering unparalleled chances to associate with felons

and to hone new and more deadly criminal skills. Even when incarceration does not produce this result, it often creates a stigma not unlike a life sentence, insofar as it simply blocks all attempts at re-socialisation. The 'alternative to exclusion', therefore, is not capable of offering a consistent response to crime and to violence; it is often part of the multifaceted mechanism by which crime is reproduced on a grander scale. Not only is it not the solution, it is part of the problem.

The sociological approach:

The Left has often maintained a certain distance from the issue of public safety, perhaps due to its view of crime as a natural, and even desirable, outcome in a such a unequal society. As a result, crime and violence appear as sub-products of basic injustice, an epiphenomenon, whose very reality is an illusion since it derives from a causality that should be unmasked and overcome. Starting from this assumption or one of its variants, leftist thought in Brazil erected its positions in a reactive manner; which is to say, as a response to the public's growing demands for public safety policies. The public sphere, however, had already been 'colonised' by the 'repressive approach', whose assumptions are firmly grounded in common sense and find ample outlet in all communication channels.

The growth of criminality and violence in Brazil and the great exposure dedicated to the subject in the national media have led to an unprecedented and almost neurotic fear of crime. As a result, public safety issues made a triumphant entry on the national political agenda, and political agents (parties, parliamentarians, governors and mayors) began to pay more attention to them. Unfortunately, the discussions quickly became politicised and the subject began to inspire demagogic ravings and self-serving interpretations, thereby hindering the development of serious and effective public policy responses. As in other countries, these problems also impose large barriers to the rights of the accused and the very idea of Human Rights.

The assumptions shared, in some ways, with the 'sociological approach' and that underpinned the response of Brazil's more progressive sectors may be distilled in a single main idea:

The battle against social inequality - Taken as the structural cause of crime and violence, the reduction in social inequality was always tabled as a necessary condition for the efficacy of public safety policies. All public safety efforts were deemed to be headed, a priori, to failure, unless more egalitarian social conditions were achieved. Thus, improved public safety would be a consequence of successful economic reforms that increased levels of employment, educational, health and housing, among other things.

Unfortunately, it's impossible to identify any broadly shared assumptions regarding the effects of incarceration or prison reform. While more conservative elements endorsed a

Michael Howard-like proposition that 'Prison Works', the left merely countered that prisons 'did not work', but fell short on concrete proposals to combat crime and violence. Clearly, if real improvements in public safety were possible only after a 'social or socio-economic revolution', then what did people expect? The left's answer, or lack of it, was the logical result of its theoretical premise, which, unfortunately, implied the exclusion of any alternative explanation.

One can argue that, in this case, the left was a victim of the truth. Indeed, many studies of the modern phenomenon of widespread criminality suggest a positive correlation between social inequality and levels of crime. Of course, other factors and conditions have also impacted the rising levels of crime and violence. **Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998)**, for example, found that among the more significant variables impacting criminality were GDP growth (negative correlation), social inequality and previous levels of criminality (positive correlation). Other variables include the level of impunity, of narcotics use, the extent of narco-trafficking and the availability of guns, and demographics. **Gaviria (2000)** suggests that low social mobility is a more important factor in promoting criminality than is social inequality. In general, richer and more egalitarian countries suffer less violent crime, while countries with great income disparities often suffer from increasing violence and high murder rates.

In any case, it's possible to assert that social inequalities and the injustices which stem from them promote violence and crime, within a complex network of causal links. It's precisely these links which must be addressed, in order to render public safety policies possible. And they are imperative. In Brazil, it's still common to witness outsized tragedies caused by fire in the poorer areas, which are overcrowded and lacking in public services. A fire in a 'favela' brimming with wooden shacks can quickly get out of control and threaten hundreds of people. It's clear that circumstances of this nature are associated with the poverty endemic in these communities. What is not so clear is that the fires are, normally, a result of avoidable causes – such as the use of candles due to the unavailability of electricity and a reliance on makeshift gas connections.

Consequently, a policy of zero-rated electricity for poorer households, alongside a proactive stance on the part of fire-fighters in replacing old hoses and valves on cooking gas containers, could drastically reduce the number of accidents and fatalities, even if it does nothing to alleviate the miserable living conditions in the 'favelas'. The challenge to effective public safety policies is in establishing the causes that promote crime in order to prevent it as much as possible.

But highlighting Brazil's large social inequalities doesn't help and could even overwhelm much-needed policies. When we create a direct link between crime and violence and the structural causes that mould them, we lose sight of the precipitating factors that operate via

multiple channels and focus merely on the backdrop. Ultimately, this implies 'dissolving' the problem of public safety, as if it didn't exist beyond the condition of an effect. This misunderstanding, which would be grave under any circumstance, would assume dramatic proportions if it burdened those responsible for security policies, because the hoped-for 'effect' would actually result in injustice and even in avoidable fatalities.

Roads to Prison Reform: Thoughts on a possible agenda

1. To reduce the prison population

Different approaches to crime produce different rates of incarceration. The Brazilian situation demands, first of all, an honest assessment of the current approach to crime and punishment: the State must decide whether it will insist on the same course of the past few decades, incarcerating ever more people, or whether it will adopt a different approach, reserving custodial sentences for major or violent offences. According to current estimates (and we have to rely on estimates, given that there are no official data), Brazil has 285,000 inmates. Of these, 72,000 are kept in police stations, in conditions worse than that which exist in prisons. These same estimates anticipate the necessity of additional facilities for 100,000 new detainees. The cost for a project of this magnitude is, for Brazil, prohibitive – more than R\$ 2 billion in construction costs alone. We should also bear in mind that this deficit of 100,000 beds is an underestimate, because prison administrators tend to view 'overcapacity' as anything over 4 detainees per cell. However, the vast majority of Brazilian prison cells were built according to the minimum requirements set by the UN (i.e., 6 square meters) and intended to hold one prisoner. Therefore, a typical cell housing six inmates does not have a two bed deficit, but a five bed deficit. At the same time, the growth of the prison population is such that even if 100,000 places were added, by the time they became available a further deficit would have occurred.

Obviously, there must be another way. First, reforms guided by the principle of 'Jail as a Last Resort' are necessary. This would imply the decriminalisation of several types of conduct and the recourse to non-custodial sentencing whenever possible, ideally always in the case of non-violent crimes. Another important measure would be the abolition of 'minimum tariffs', ensuring magistrates the necessary independence to try each case on its own merits. Special attention should be given to Anti-Drugs laws; currently, a large percentage of new detainees are young people convicted of the sale of small quantities of illegal substances. They are routinely convicted of 'drug trafficking', which is classed as 'heinous crime' in Brazil, regardless of the types or the quantity of drugs involved. Consequently, the punishment is often out of proportion to the crime. Four other changes in the Brazilian Sentence Serving Law (LEP) would bring about extraordinary effects. **First**, the abolition of the requirement for expert reports and

criminological examinations for those convicted of non-violent crimes. This would permit the progression, or the next stage, of the Brazilian sentence serving process to come into force automatically once the requisite 1/6 of the sentence was completed with good behaviour. For this to be practicable, however, disciplinary punishments would have to be overseen by the courts rather than remaining at the discretion of prison officials. This seemingly small change, in addition to simplifying and speeding up the activation of the various sentence serving stages, would free up a large number of report-writing technical experts for more interesting and useful work in monitoring the performance and progress of sentences.

Second, sentences that temporarily restrict a detainee's freedom of movement, or impose a curfew, should become an option. **Third**, time spent in classrooms or in approved studies should also count towards the remission of punishment. The *LEP* determines that three days of prison work leads to a one day reduction in a sentence. **Fourth**, the *LEP* should impose a limit on the number detainees in any given institution. Finally, I would add that changes to the criminal laws should be made more difficult, requiring a qualified majority for enactment, rather than a simple majority. This is necessary in order to avoid making knee-jerk changes because of some high profile case tugging at the heartstrings or inducing a public panic attacks; often fanned by the media's inflammatory or misleading slants.

2. To introduce guarantees

The Brazilian Sentence Serving Law (*LEP*) ensures rights and possesses humanist leanings. However, excessively generic wording has led to immense discretion in its application. As a result, it's common for those receiving custodial sentences to suffer a host of other 'convictions' affecting every portion of their existence. A given prison might have a directive requiring prisoners to fold their arms and keep their eyes down during transfers, for example. Whereas another prison might require prisoners to place their hands on their heads and keep their eyes on the painted lines, and so on. The law does not establish mechanisms whereby the rights of prisoners may be respected, thus offering ample opportunity for violations. In addition, the account of punishable infractions is often so unclear that, in practice, inmates may be punished administratively whenever required. For example, the *LEP* states that any attack on the 'discipline' of a corrections facility constitutes a 'grave transgression'. But if disciplinary rules involve abusive or humiliating demands, then non-compliance might sensibly be construed as a dignified stance rather than as a transgression. On the other hand, certain prerogatives that are conferred on prison directors, such as being able to place prisoners in solitary confinement for up to 10 days, for example, have actually proven to be conducive to violence (in the case of solitary confinement, the 10 day maximum is sufficient for the external signs of a pre-confinement beating to fade). Issues of this type demand a radical overhaul of the country's Sentence

Serving Law. It would also be appropriate if legislators got around to tackling, once and for all, one of the limits on democracy arising from the Constitution itself, which as you know denies the right of suffrage to those who have exhausted all their appeals.

In addition, there are several topics that could be addressed simply from an administrative viewpoint and that don't depend on legal reforms. Certainly a resolution making the disbursements of federal funds contingent on a state's observance of existing penal laws and standards would go a long way in improving the situation. We would then have an opportunity to bring about important changes that depend, more often than not, on the political will of state governments. This resolution should demand, among other things:

- 1) An end to the strip-searching of visitors, and to searches by members of the opposite sex; with clear guidelines as to the procedures to be followed.
- 2) An end to the wholesale tampering with prisoners' mail, and the establishment of strict criteria for exceptions, for example, in the case of suspected drugs or weapons remittances.
- 3) Defining conjugal visits as a prisoner's right, with no discrimination on the basis of sexual orientation and no bureaucratic demands, such as demanding proof of an existing relationship prior to incarceration.
- 4) A regular and dependable mechanism for gathering prisoners' complaints and suggestions.
- 5) An end to using police stations as makeshift prisons.
- 6) That, under no circumstance, even when being punished with solitary confinement, should prisoners lose their right to, at least, one visitor per week.
- 7) A ban on the use and storing of any type of firearm in correctional institutions.
- 8) The mandatory use of metal detectors in all prisons, for all visitors without exception.
- 9) The development of effective policies aimed at preventing sexually transmitted diseases, especially HIV-AIDS.
- 10) Closing down all prison cells that fail to meet the minimum requirements set by Brazilian law and international standards, especially with regard to size, ventilation, illumination and hygiene.
- 11) The availability of basic and intermediate level schooling in all correctional institutions.
- 12) A total ban on abusive and cruel procedures, such as keeping the lights on at night and/or chaining prisoners undergoing surgery or hospital treatment.
- 13) The creation of a reception centre for prisoners at all correctional institutions, which would permit an immediate and precise examination of lesions whenever complaints or suspicion of physical violence or torture occur.

3. To ensure independent and systematic inspections

The Brazilian prison system is organised at the state level. There are no federal or municipal prisons. Nothing prohibits the national government from monitoring and inspecting them, however.

4. To create a National System of Penitentiary Data

Brazil suffers many problems in terms of its basic data collection, especially in areas dealing with crime and security. The absence of standardised procedures for the gathering of information, the incompatibility of software used in different institutions, and the unreliability of the sources themselves, produce a chaotic situation in which all data is doubted. Besides complicating the management of the prison system, the lack of usable data has made research into the subject very difficult. Clearly, if the problem can't be properly measured or described, then creating public policy solutions becomes much more difficult. This situation, then, results in constant lack of controls, wasted resources and ineffective policies. The Federal Government should shoulder the responsibility of establishing, in conjunction with the states, a national prisons data system, which would permit an accurate picture of the Brazilian prison population to emerge.

5. Defining another model for prisons

It's necessary to go beyond the measures required to minimise the Brazilian prison system's current problems. It's worth highlighting the need for a new model of correctional institutions. This new model should rethink all aspects of prison life, from its very architectural layout, for example. The vast majority of Brazilian prisons follow a blueprint in which all cells are arranged along the lines of a gallery. As a result, we find one barred cell after another along endless passageways. This layout does not permit an easy vigilance of prisoners and, as a result, has given way to the creation of unauthorised 'collective cells'.

That is, overcrowding has led to the passages and other spaces being transformed into holding areas. Thus 200, 300 or more prisoners might be housed in what was formerly a common area. Subsequently, these areas become localised fiefdoms and prison officials routinely avoid them. Naturally, this promotes a series of other distortions and leads to situations where certain prisoners assume effective control of the area and, for example, subject other prisoners to all manners of abuse.

Another point worth addressing is the permanent opacity of the prisons themselves. As a general rule, they remain carefully shaded from the public glare. The day-to-day activities of their residents, their tribulations and dramas don't appear to interest society and they remain out of sight and out of mind. This state of affairs is only broken during instances of intense crisis, such as prison uprisings. Doing away with this disregard is a

necessary condition for ensuring that legal safeguards do not end in empty promises. Consequently, prisons should be, above all, managed according to the “*incompletude institucional*” principle. Which is to say, the people involved in running the prisons should belong to a separate institutional body from the people who monitor the prisons, thus avoiding the formation of corporatist distortions. This separation should be maximised, in order to permit the constant presence of varied professionals, including those from charitable and volunteer associations, universities, NGOs, religious organisations, etc.

A new model for correctional facilities should, in short, turn prisons into rehabilitation centres rather than Kafkaesque penal colonies. This means that while external containment should be maximised (in the sense of avoiding escapes), internal containment should be minimised. For no other reason than it's impossible to prepare someone for freedom while denying them any freedom whatsoever. Naturally, admitting that a prison should provide for areas of free expression assumes that the detainees should be permitted to make a number of decisions even while limited by their sentences. This is just another way of saying that the very notion of discipline should be at the behest of the re-socialisation, as opposed to the subjugation, of prisoners. Prisons should stimulate responsibility, not docility; an understanding of a society's values, not of its vices.