

# Crimen, punición y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques<sup>1</sup>

SÉRGIO ADORNO

*Profesor de la Universidad de São Paulo y Coordinador del núcleo de Estudios de Violencia.  
Centro de Investigación, Innovación y Difusión de la Universidad de São Paulo.*

## RESUMEN

A pesar de haberse iniciado la transición a la democracia a mediados de los años 80, la sociedad brasileña no ha alcanzado su pacificación. Para reprimir el crimen violento, formas igualmente violentas fueron frecuentemente adoptadas, con malos resultados. Una sucesión de motines en las cárceles de máxima seguridad, por la responsabilidad del crimen organizado, principalmente en São Paulo, evidencia los límites de las políticas penitenciarias del gobierno federal y provincial. Este artículo aborda los límites y los desafíos que tales políticas ejercen en el control del crimen y de la violencia en la democracia del Brasil contemporáneo.

**Palabras clave:** crimen, violencia, derechos humanos, políticas penitenciarias, justicia penal, Brasil, 1988-2006.

Aunque la sociedad brasileña viene conociendo, desde hace por lo menos dos décadas, profundas transformaciones que inciden sobre su integración en los mercados globalizados, sobre sus políticas de control de la inflación y de estabilización monetaria, sobre la expansión de los gastos públicos, sobre la estabilidad de las instituciones y prácticas democráticas, además de las tímidas victorias en la reducción de históricas desigualdades sociales, el control democrático de la violencia permanece como uno de los más graves desafíos a las políticas gubernamentales.

En la misma medida en que la sociedad brasileña se está volviendo más compleja y más densa, los conflictos sociales igualmente se están volviendo más acentuados. En ese contexto, esta sociedad está conociendo un crecimiento de las tasas de violencia, en las distintas modalidades: crimen común, violencia fatal conectada con el crimen organizado, graves violaciones de derechos humanos, explosión de conflictos en las relaciones interpersonales. En especial, la emergencia del narcotráfico debilita la capacidad del poder público en aplicar ley y orden, exacerbando sentimientos de inseguridad colectiva y esti-

mulando descrédito en las instituciones de justicia, sobre todo la penal.

En este texto abordo las tendencias de las políticas penitenciarias, adoptadas por los gobiernos democráticos, desde el retorno del Estado de derecho, hace veinte años. El texto está dividido en tres partes: la primera está dedicada a una rápida exposición de los planos gubernamentales para el área de seguridad pública; la segunda describe los estreñimientos sociales e institucionales que conforman aquellas políticas públicas; finalmente, la tercera parte enfoca las realizaciones en el campo penitenciario, como respuesta tanto al crecimiento de la violencia y del crimen, como a las presiones de la opinión pública, sedienta de más ley y orden.

#### SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS PLANOS GUBERNAMENTALES

Elegido en octubre de 1993, el Gobierno FHC (Fernando Henrique Cardoso, 1994-2002) propuso redefinir el rumbo del desarrollo en el país para la próxima generación. En el ámbito de la seguridad pública, su programa de gobierno partió de un diagnóstico del escenario de inseguridad en el Brasil contemporáneo, apuntando como problemas: el descrédito en las instituciones públicas, la influencia acentuada del tráfico y uso de drogas en la evolución de los crímenes, el ciclo creciente de impunidad, la sistemática violación de derechos humanos. Se refirió, también, al peso relativo de la pobreza y de las injusticias sociales como causa de la violencia.

Consecuentemente, nombró varios problemas: *insuficiencia de la vigilancia policial, per-*

*sonal mal preparado, escasez de efectivos y equipamientos, distorsiones salariales, métodos de investigación policial anticuados, corrupción, investigaciones retrasadas, registros de denuncias encajonados. En la esfera judicial, identificó déficit en los órganos de fiscales y jueces, resaltó el envejecimiento del Código Penal, la congestión de los tribunales y la morosidad de la justicia. Además de esto, destacó la superpoblación de los presidios.*

A partir de este diagnóstico, el programa de gobierno tuvo por objetivo reanudar el control de la criminalidad, respetando los principios constitucionales, con riguroso cumplimiento de las leyes penales y fortalecimiento de las agencias del sistema de seguridad y justicia. En consecuencia fijó cuatro líneas de acción: a) cooperación con los estados y municipios en la defensa de la seguridad pública; b) justicia más rápida y accesible para todos; c) equipamiento y reorganización de los órganos federales de seguridad y fiscalización; d) implementación y perfeccionamiento del sistema penitenciario previsto en la legislación vigente. Cada una de estas líneas de orientación venía acompañada de objetivos, entre los cuales estaba el apoyo a los gobiernos provinciales para la construcción, reforma, ampliación y equipamiento de penitenciarías y establecimientos carcelarios.

El Gobierno Lula da Silva (2003-2006) no alteró sustancialmente esos propósitos. Su programa también invirtió en ley y orden, previendo medidas no muy distintas del gobierno anterior. Sin embargo, buscó superar lo que le parecía desencaminado del gobierno FHC: elevada capacidad de presentar propuestas y baja capacidad de ejecución. A di-

ferencia del gobierno anterior, se propuso actuar en dos direcciones: primeramente, asumir una función efectivamente coordinadora de la política nacional de seguridad, imprimiendo nuevos términos a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, frecuentemente conflictivas, derivadas de la naturaleza del pacto federativo en Brasil<sup>2</sup>. Así lo hizo mediante convenios, en los cuales a cambio de financiación y recursos federales los gobiernos provinciales se comprometían a la adopción de directrices nacionales para las políticas de seguridad pública. En segundo lugar, el incremento de la presencia de la sociedad civil organizada en los consejos encargados de la gestión de las políticas sectoriales.

No hay dudas en cuanto a los avances conquistados por los gobiernos democráticos. No obstante, no lograron alcanzar totalmente sus metas, sobre todo porque no rompieron con las herencias del régimen autoritario, todavía incrustadas en los dominios de la policía<sup>3</sup> y de las cárceles. Buscaron proporcionar una imagen modernizadora a las políticas elaboradas, a pesar de tener que actuar en el interior de un cuadro institucional conservador, dominado por actores que reivindicaban el monopolio del saber técnico, no escuchan a expertos fuera de sus círculos corporativos, no se sujetan a la crítica externa, no prestan cuentas a la sociedad, y —lo peor— no se sienten responsabilizados por las consecuencias de sus acciones.

#### LOS CONSTREÑIMIENTOS SOCIALES, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

Es cierto que los gobiernos están actuando en un ambiente pleno de constreñimientos so-

ciales, políticos e institucionales, lo que dificulta y limita el alcance de sus resultados.

Según la encuesta, realizada por el instituto de opinión pública *Data Folha*, entre 1996 y 2000, la preocupación de los brasileños con la seguridad fue creciente, alcanzando su mayor porcentaje (13%) el mes de junio del año pasado. En los años siguientes, a pesar de las oscilaciones coyunturales, los porcentajes habían vuelto a crecer, posiblemente impulsados por graves crímenes de repercusión nacional que sacudieron a la opinión pública. Igualmente que su antecesor, el gobierno Lula da Silva fue frecuentemente golpeado por oleadas de muertes causadas por el tráfico de drogas en las *favelas* de Rio de Janeiro (2005), provocando la intervención del Ejército o la rebelión en los presidios de São Paulo (2006) con repercusión internacional.

Hasta fines de la década de los 90, no había estadísticas oficiales de criminalidad para el país en su conjunto<sup>4</sup>, laguna que comenzó a ser suprimida recientemente. Los datos disponibles, para los años de 1999 a 2001, divulgados por la SENASP (Ministerio de la Justicia) revelan que, con relación al conjunto del país, las tasas de crímenes violentos por cien mil habitantes —homicidio, robo, robo seguido de muerte, extorsión mediante secuestro, tráfico de droga, estupro— son, grosso modo, superiores a la de otros países con características de organización social comparables a las de Brasil. La tasa de homicidios para Brasil (26,7 homicidios por cien mil habitantes, en el año 2000) fue poco menor que la media esperada para países con renta baja y media (32,1 homicidios por cien mil habitantes. [Cf. OMS, 2002]. Considere-

rando el período de 1991 a 2000, esa tasa creció, para el conjunto del país el 72,58%. Es conveniente resaltar que Brasil estaba en primer lugar en 1999 en el *ranking* de muertes por homicidios de jóvenes entre 15 a 24 años, con tasas de 86,7 y 6,5 por cien mil, respectivamente para los sexos masculino y femenino. Son tasas más del doble de las de países como México y Rusia ([www.paho.org](http://www.paho.org)).

Esas tendencias fueron crecientes a lo largo de la década, no estancándose en sus años finales (1998-2000), período que coincide con el segundo mandato FHC. A partir de ese período, las tasas de homicidio vienen registrando descensos en las regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y de São Paulo, cuyas razones todavía no son bien conocidas. (Adorno, 2005). El crecimiento de los crímenes y de la violencia en Brasil se debe, en gran medida, a consecuencia de la emergencia y diseminación del crimen organizado en Brasil, en especial alrededor del tráfico de drogas, fenómeno intensificado a partir de la década de los 80 del siglo pasado (Zaluar, 2004). Como es bien sabido, el tráfico de drogas necesita de un mercado consumidor en emergencia, en la búsqueda de nuevas experiencias sociales y que disponga de medios suficientes para adquisición regular de drogas. Para funcionar, ese mercado requiere el concurso de ciudadanos empobrecidos, sin trabajo o sin perspectiva de futuro definido que, como trabajadores asalariados, ejerzan control de la distribución de drogas, del punto de ventas, de la circulación de dinero, de las deudas contraídas bien por consumidores o por pequeños vendedores. En contrapartida, ellos deben obedecer a comandos externos, incluso matar desafectos y promover el desorden

urbano, provocando incendios en edificios privados y públicos (como comisarías de policía), destruyendo vehículos de transporte público y determinando el cierre del comercio minorista; como sucedió en la ciudad de São Paulo, antes nunca visto, entre los días 12 a 16 de mayo de 2006 y cuyo resultado fue el número oficial de 104 muertos.

Ese escenario social afecta el control público del orden social, justamente porque la evolución de los crímenes no fue acompañada de cambios radicales en el sistema de justicia criminal, en todos sus segmentos —aparato policial, aparato judicial y sistema penitenciario—, a pesar de los esfuerzos gubernamentales. Sus síntomas más visibles son las dificultades y desafíos enfrentados por el poder público en sus tareas constitucionales de detener el monopolio estatal de la violencia, síntomas representados por la sucesión de rebeliones en las cárceles, gran parte de ellas organizadas desde dentro de éstas por dirigentes del crimen organizado, como el *Primer Comando de la Capital*, responsable del motín simultáneo de 63 centros penitenciarios en el Estado de São Paulo, en aquel mismo mes de mayo, con una movilización de cerca de 80.000 presos.

#### **POLÍTICAS PENITENCIARIAS, ¿UN FRACASO?**

Hasta el final de la década de 1980, los cambios en la legislación penal buscaban amenizar los efectos indeseados de una política penal excesivamente centrada alrededor de la privación de la libertad, reservando tal pena a los delincuentes reincidentes o que habían cometido crímenes de intensa gravedad. En-

tre los cambios verificados en la legislación penal, se modificó la clasificación de las penas, cuya tipología pasó a reconocer al lado de las penas privativas de libertad —de amplia aceptación y aplicabilidad entre los magistrados brasileños—, penas restrictivas de derecho y multa. Sin embargo, los esfuerzos legislativos, los proyectos que favorecen la aplicación de penas alternativas a la cárcel, tienden a no ser cumplidos debido a la ausencia de provisiones presupuestarias.

Esas innovaciones legislativas no están contribuyendo a alterar el desequilibrio entre el crecimiento de la criminalidad —más particularmente de la llamada criminalidad urbana violenta— y las tasas de producción de la justicia criminal, siempre a remolque de los acontecimientos y de la superpoblación de los presidios. Todo ocurre como si bastasen leyes justas y perfectas para que el sistema de justicia criminal, incluido también el sistema penitenciario, pudiese funcionar de modo que pudiera atender sus demandas, las demandas de la «opinión pública» y los requisitos de un control social eficaz. Permanecen intactos los puntos de estrangulamiento y las zonas de tensión que fragmentan el sistema de justicia criminal en áreas discontinuas de competencia, frágilmente integradas entre sí, solamente capaces de ofrecer inseguridad a la población, en lugar de protección.

En el inicio de la década de 1990, esa tendencia «humanista» de la reforma de la legislación penitenciaria fue interrumpida bajo presión de la opinión pública, insegura frente a la sucesión de crímenes violentos, sobre todo secuestros seguidos de muerte de la víctima, ocurridos en todo el país. Se introdu-

ce la figura penal del «crimen hediondo», de mala sustentación jurídica. Esa legislación agravó las sentencias en los casos de extorsión mediante secuestro, en especial aquellos que resultan en la muerte de la víctima. En la misma dirección, cinco años más tarde, es editada la ley del crimen organizado con el propósito de incorporar esa modalidad, antes inexistente, en la legislación penal, pretendiendo alcanzar igualmente los crímenes conexos. Votadas en contextos de conmoción nacional, por iniciativa apresurada del gobierno federal o del parlamento, sedientos de respuestas firmes e inmediatas al clamor popular, ambas iniciativas no produjeron los resultados esperados, además del descrédito y de la crítica que granjearon entre juristas y operadores técnicos del derecho penal.

La consecuencia, derivada en parte del endurecimiento en la aplicación de las penas para los crímenes violentos, es el encarcelamiento masivo de delincuentes condenados o aguardando sentencia judicial, sobre todo líderes del crimen organizado. Esa tendencia está presionando a los gobiernos provinciales y al gobierno federal a intensificar la expansión del sistema penitenciario, mediante programas de construcción de nuevos edificios. Desde las cuatro últimas décadas del siglo pasado, la tónica dominante de las políticas públicas penitenciarias en Brasil está siendo la de promover la segregación y el aislamiento de los sentenciados (Adorno & Fischer, 1987; Salla, 2006).

Durante la dictadura (1964-1985), el sistema penitenciario fue completamente envuelto por la política de seguridad nacional. Adoptando como directrices la contención

de la oposición política y de la criminalidad a cualquier coste y el encarcelamiento arbitrario de sospechosos y perseguidos. Esa política contribuyó a la masificación de las cárceles y presidios públicos. A pesar del retorno al estado de derecho y a la democracia (1985-1989), durante mucho tiempo persistieron: encarcelamientos para investigaciones sin orden judicial; asombrosa actividad clandestina de las organizaciones paramilitares; elevada impunidad en las graves violaciones de derechos humanos, incluso en aquellas de responsabilidad directa del Estado, como las torturas en los métodos de investigación usados en las comisarías y distritos policiales; albedrío en la aplicación de las normas regimentales, incluido en esto el uso de celdas resistentes como instrumento de contención y represalia de la masa carcelaria y malos tratos aplicados cotidianamente a los presos. Además, la ausencia en la protección de los derechos consagrados en convenciones internacionales (derecho al trabajo, profesionalización, escolarización, tratamiento humano digno, asistencia jurídica y social) puso en evidencia, en los diez años siguientes al retorno del país al estado de derecho (1985-95), la quiebra de las cárceles.

Los gobiernos FHC y Lula da Silva son herederos de ese escenario institucional. Actuaron, sin embargo, en el interior de un cuadro tenso y delicado: el hecho de tener que aplicar ley y orden con rigor, muchas veces respondiendo a los llamamientos de las presiones públicas, y a la vez tener que respetar los derechos humanos de presos bajo tutela y custodia de la justicia penal. Para ello, las acciones gubernamentales tuvieron como objetivos: a) aumentar la oferta de plazas en el

sistema penitenciario y reducir drásticamente la superpoblación carcelaria; b) crear penitenciarías subordinadas al gobierno federal, para el cumplimiento de penas determinadas por la justicia penal federal; c) promover y financiar la edificación en los estados federados de penitenciarías de seguridad máxima para contener los líderes del tráfico de drogas y de otras actividades del crimen organizado.

El crecimiento de la población carcelaria es una realidad, conforme queda ilustrado en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Población encarcelada y tasa**  
**por 100.000 habitantes, Brasil, 1988-2003**

Año	Presos	Tasas
1988	88,041	65,2
1993	125,152	83,2
1995	148,760	95,4
1997	170,207	108,6
2000	211,953	134,9
2002	248,685	146,5
2003	308,304	181,5
2004	336,358	184,8
2005	361,402	196,2

En un período de siete años, la población encarcelada, en el país, creció un 410,6%. La tasa de población carcelaria por 100.000 habitantes, en el año de 2005 (196,2) es más alta que en Italia (40 presos por 100.000 habi-

tantes), Suecia (60/100.000 hab.), Inglaterra (90/100.000 hab.). Sin embargo es más baja que la de Sudáfrica (400/100.000 hab.) y Estados Unidos (690.000/100.000 hab.). ([http://resistir.info/eua/sistema\\_prisonal.html](http://resistir.info/eua/sistema_prisonal.html)).

En los planos gubernamentales, se propuso la edificación de un establecimiento de seguridad máxima por región (Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste), con doscientas plazas cada uno, distribuidas en pabellones independientes con 50 plazas, «destinados a los presos de alta peligrosidad y organizados para el crimen». Formulado en el último año de la gestión FHC (2002), este propósito prosiguió en la gestión Lula da Silva que elaboró un Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Nacional, previsto en el Plan Plurianual 2004/2007. El Programa, que resultó en la publicación «El Sistema Penitenciario en Brasil: Diagnóstico y Propuestas» (DEPEN-Ministerio de la Justicia, 2006), estimó en 70.000 el déficit de plazas en Brasil. En el aspecto de construcción y ampliación de los establecimientos penitenciarios provinciales, la ejecución presupuestaria fue del 68,60%; en el punto reforma de los establecimientos penitenciarios provinciales, la proporción fue aun menor, el 34,26% (DEPEN-Ministerio de la Justicia, 2006).

Muchos problemas, acumulados históricamente, cuestan ser abordados de forma efectiva, entre los cuales están: el formato burocrático ineficiente; persistencia de parámetros normativos anticuados de gestión administrativa sujetos a los intereses corporativos; crecimiento acelerado de la población carcelaria descompensadamente con la

capacidad de los gobiernos provinciales de proveer recursos humanos cualificados, sobre todo para enfrentar problemas más complejos, de control y seguridad de los establecimientos, que envuelven vigilancia y fiscalización del flujo de personas, equipamientos (como armas y teléfonos móviles) y de informaciones. La interacción de todos esos factores, materializada en una densa red de relaciones sociales, implica el mantenimiento del status quo, es decir, del marco político-institucional donde predomina el uso de la fuerza y de la violencia en perjuicio de parámetros democráticos de control y contención de la criminalidad.

Venga de donde venga y de quien viniere, la violencia constituye un código normativo de comportamiento. Todo es factible de querrela: enfrentamientos entre pandillas, sospecha de delación; relación con el tráfico de drogas, en la explotación de actividades internas, en el tráfico de influencias sobre los «poderosos», sean aquellos procedentes de la masa carcelaria o del equipo dirigente; posesión de objetos personales; obtención de favores sexuales, lo que incluye no sólo a los presos, sobre todo los más jóvenes y primarios que muchas veces son comercializados en el interior de la cárcel, sino también sus esposas, sus compañeras y sus hijas; manutención de privilegios conquistados o cedidos; disputas por puestos de trabajo. A menudo se constatan homicidios cometidos con sutilezas de barbaridad, difundidos boca a boca como señales de virilidad y coraje. Además de ese espectro de violencia, habría que contabilizar los estupro, las agresiones de unos contra otros, los ajustes de cuentas verificados notablemente durante las rebeliones y motines, los «pactos de muerte» y la

confrontación, algunas veces dramática, entre presos organizados en el interior de las cárceles y las autoridades constituidas.

En el otro polo de este circuito de violencia se encuentran los agentes de seguridad penitenciaria. La falta de preparación y la formación directa en el mundo de la violencia, los bajos sueldos, las inadecuadas condiciones de trabajo, la inexistencia de carreras que permitan ascensos en la escala funcional, el número insuficiente de personal comparativamente al tamaño de la población carcelaria, el régimen de trabajo estimulante de estrés emocional añaden más tensión a ese ambiente institucional frágil, precario, donde todo —la vida, las cosas, las relaciones interpersonales— tiene que ser permanentemente negociado.

Es cierto que el incremento de la oferta de plazas viene a hacer frente a la existencia de déficit. Pero, es igualmente cierto, que el encarcelamiento masivo, en especial de los líderes del narcotráfico y de otras modalidades de crimen, llevó, paradójicamente, el crimen organizado dentro de las cárceles. Éste se beneficia de la *high tech* representa-

da por los móviles y centrales telefónicas, de la complacencia de agentes institucionales de control, de una vasta red de apoyo externo constituida de familiares de los presos, no estando excluida la participación de abogados, además de la opresiva dominación de los más fuertes sobre los más débiles. Políticas como la implantada por el gobierno del Estado de São Paulo, de aislamiento riguroso de los líderes del crimen organizado y de los movimientos carcelarios, englobadas en la nomenclatura RDD —Régimen Disciplinar Diferenciado— solamente están contribuyendo a acentuar la violencia, ampliar la red de coerción de unos sobre otros y, lo que es peor, crear condiciones favorables para el arraigo cada vez mayor del crimen organizado tanto entre los presos como en el entorno de las cárceles, incluso en la sociedad. Salir de este círculo cerrado que supone la aplicación de la ley y el orden para la protección de los derechos humanos, como si fuesen dominios irreconciliables, constituye el mayor desafío a las políticas públicas de seguridad y justicia formuladas e implementadas por gobiernos democráticamente elegidos.

## NOTAS

---

1. Texto preparado para el Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas. Madrid (España), 19-21, junio 2006. Mis especiales agradecimientos al Dr. Eduardo Brito, investigador de NEV-CEPID/USP por su colaboración en la edición de este texto.

2. En Brasil, la seguridad pública es materia de los gobiernos provinciales, que disponen de autonomía para organizar sus fuerzas progresivas. Al gobierno federal le compete, tan sólo, reprimir los crímenes de competencia federal (como, por ejemplo, el tráfico

internacional de drogas), manteniendo para ello fuerzas civiles —la policía federal, no militarizadas— pertenecientes al Ministerio de Justicia.

3. «Que se haga justicia», el gobierno Lula da Silva imprimió mayor dinamismo a la Policía Federal. Sus resultados todavía requieren un análisis cuidadoso.

4. Apenas para la mortalidad por causas externas, categoría en la que se incluyen los homicidios, hay datos nacionales. Con todo, proceden del Ministerio de Salud y no de Seguridad y Justicia del Gobierno Federal.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Adorno, S. : *Le monopole étatique de la violence: le Brésil face à l'héritage occidental*, Culture & Conflits, 59: 149-174, 2005.
- Adorno, S. y Fischer, R.M: *Políticas penitenciárias no Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*, Relatório de pesquisa, São Paulo: CEDEC, 1987.
- Departamento Penitenciário Federal - DEPEN, Ministério da Justiça (2005).
- Organização Mundial de Saúde (OMS): *Situação da violência no mundo*, Genebra: OPAS, 2002.
- Organização Pan Americana de Saúde (OPAS): *Perfis de saúde e de mortalidade no Brasil: uma análise de seus condicionantes em grupos populacionais específicos*, Brasília: OPAS, (2001). [www.opas.org.br](http://www.opas.org.br)
- Pan American Health Organization (Paho): *Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos*, Washington: Paho, 2001. [www.paho.org](http://www.paho.org).
- Salla, F.: *Fugas, rebeliões e mortes nas prisões*, Footcoming. 118 p., 2006.
- Zaluar, A.: *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

### ABSTRACT

In spite of the political transition under way since the 1980's, the Brazilian society has not attained peace. To repress violent crime, methods equally violent have often been employed, with disastrous results. A series of riots in high security prisons, instigated by organized crime, mainly in São Paulo, show the limitations of penitentiary policies of both federal and provincial governments. This essay analyzes the limits and the challenges of these policies for the control of crime and violence faced by the Brazilian democracy today.

**Key words:** crime, violence, human rights, penitentiary policies, penal justice, Brazil.