

Paulo Mendes

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CUESTIÓN PENITENCIARIA ENTRE 1983 Y 1992 EN BRASIL

PAULO MENDES (Universidad Nacional del Litoral)

paulo.mendes27@yahoo.com.br

Resumen: El artículo analiza la evolución histórica de la cuestión penitenciaria entre 1983 y 1992 en Brasil. Introduce contextualizando la transición política, apuntando el problema de investigación, abordando las principales características institucionales del sistema penitenciario, haciendo una síntesis de la evolución histórica y señalando la estrategia metodológica de la *Grounded Theory* (Teoría Fundamentada) y las fuentes. A continuación, hace una síntesis interpretativa identificando las tendencias institucionales a través de los discursos y prácticas de los actores, describiendo el proceso de cómo se desencadenaron los acontecimientos en el período, marcado por: humanización y acomodación; demandas y rebeliones; proyección del correccionalismo limitado y organización judicial de la ejecución penal; densificación, improvisación, internalización y gerencialismo; y escalada de las representaciones de los déficits de control. Concluye que la cuestión penitenciaria tuvo como marcas estructurantes la precariedad, el orden y la ruptura, y cómo estas marcas pueden ser comprendidas a través de la interacción de problemas humanitarios, administrativos y de seguridad; señalando finalmente cómo la investigación intentó equilibrar lo objetivo y lo subjetivo, el adentro y el afuera.

Palabras clave: cuestión penitenciaria; precariedad; orden; ruptura.

Abstract: The article analyzes the historical evolution of the penitentiary issue between 1983 and 1992 in Brazil. It introduces by contextualizing the political transition, indicating the research problem, addressing the main institutional characteristics of the penitentiary system, summarizing the historical evolution and pointing out the methodological strategy of Grounded Theory and the sources. It then makes an interpretative synthesis identifying institutional trends through discourses and practices of actors, describing the process of how events were triggered in the period, marked by: humanization and prison allocation; demands and rebellions; projection of limited correctionalism and judicial organization of penal execution; densification, improvisation, internalization and managerialism; and escalation of representations of control deficits. It concludes that the penitentiary issue had as structuring marks precariousness, order and rupture, and how these marks can be understood through the interaction of humanitarian, administrative and security problems; pointing out finally how the research tried to balance the objective and the subjective, the inside and outside.

Keywords: penitentiary issue; precariousness; order; rupture.

Forma de citar: Mendes, P. (2023) Evolución Histórica de la cuestión penitenciaria entre 1983 y 1992 en Brasil. *Prisiones. Revista electrónica del Centro de Estudios de Ejecución Penal*, 2 (4), 15-30.

Paulo Mendes

Recibido: 30-08-2023 | Versión final: 10-11-2023 | Aprobado: 04-12-2023 |
Publicado en línea: 14-12-2023



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Paulo Mendes

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CUESTIÓN PENITENCIARIA ENTRE 1983 Y 1992 EN BRASIL

Paulo Mendes

1. Introducción

El artículo analiza la evolución histórica de la cuestión penitenciaria entre 1983 y 1992 en Brasil. Brasil pasaba por una transición política -un cambio de régimen de la Dictadura Militar a la Nueva República- con elecciones libres para todos los cargos políticos y una nueva constitución llamada "Constituição Cidadã", que dura hasta hoy. La cuestión penitenciaria no apareció de modo importante en los debates electorales, pero estuvo presente de dos formas en el discurso y en las acciones de algunas autoridades vinculadas principalmente al mundo del derecho, señaladas por el poder ejecutivo de los Estados miembros cuando los partidos de oposición a la dictadura militar asumieron la administración en São Paulo y Río de Janeiro. La primera forma fue la asociación del preso político al preso común, principalmente en la cuestión de la tortura, pero también en la liberación de presos por analogía con la amnistía concedida a los presos considerados políticos; y la segunda forma fue que algunos elementos vinculados a la redemocratización también debían estar presentes en la prisión, como el derecho de petición y la elección de representantes.

El problema de la investigación radica en analizar cómo fue posible, a través de la evolución histórica, pasar de un punto de partida en que se pregonaba la humanización y se preocupaba por las condiciones de alojamiento a un punto de llegada en que se defendía una lógica totalmente securitaria y se desmantelaba el funcionamiento del servicio penitenciario.

El tiempo histórico de 1983 hasta 1992 permite observar las experiencias tentativas de reforma penitenciaria en las esferas de los Estados miembros y las iniciativas de participación federal en la cuestión. Además, es un período menos estudiado que a partir de los años 1990 y puede de alguna manera iluminar las condiciones previas a los problemas que normalmente se identifican en los sistemas penitenciarios de Brasil.

La construcción y el mantenimiento de las prisiones eran responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, a través de políticos profesionales y sus indicados, responsables por la administración. La puerta de entrada al sistema eran las celdas de detención de las comisarías y el lugar de alojamiento eran las penitenciarías que se construían principalmente en los centros urbanos más poblados. Existía una penitenciaría ubicada en una isla¹ - que durante el periodo analizado fue desactivada- y se discutían proyectos que pretendían responsabilizar al Estado Federal de la construcción y mantenimiento de penitenciarías de máxima seguridad.²

¹ El Instituto Penal Cândido Mendes, antes llamado Colonia Penal de Dois Rios, funcionó entre 1903 y 1994. Es conocida como la "prisão de Ilha Grande" y albergó a presos considerados políticos durante la Dictadura Militar, además de albergar a presos considerados peligrosos condenados en virtud de la antigua Ley de Seguridad Nacional por atracos a bancos.

² Las prisiones fueron construidas y mantenidas por los Estados miembros y durante el periodo se diseñaron proyectos para construir centros penitenciarios a nivel federal que funcionarían como prisiones modelo de máxima seguridad como forma de participación del gobierno federal en la cuestión de la seguridad.

Paulo Mendes

La evolución histórica de la cuestión penitenciaria –o sea, la forma en que se desarrollaron los acontecimientos- estuvo marcada inicialmente por una promesa de humanización a través de una renovación de la cúpula administrativa que generó una exposición pública negativa que llevaron a considerar a las medidas adoptadas como impopulares y condujo a una reorientación más simple y pragmática hacia la mera construcción de plazas.

Se sucedieron entonces las reivindicaciones de las personas privadas de libertad, marcadas por episodios de rebelión, contenidos inicialmente por la negociación hasta que la sustitución de las autoridades administrativas de designación política condujo a una intervención definitiva a través de la fuerza.

Se tomaron incipientes iniciativas para proyectar un correccionalismo limitado, que prometía fomentar el trabajo y la educación, la preocupación por los vínculos afectivos y familiares, la asistencia penal y las penas alternativas como el trabajo comunitario; y la organización judicial de la ejecución penal, que buscaba informar a las personas privadas de libertad sobre el proceso judicial, las clasificaba según criterios penitenciarios y buscaba obtener su consentimiento durante el tiempo de encierro a partir de la promesa de la flexibilización y progresividad.

Se produjo entonces un proceso conjunto de densificación (ampliación del número de personas privadas de libertad y su cobijo en espacios relativamente menores), improvisación (adaptaciones informales de convivencia en la construcción del orden penitenciario y evidencia de la existencia de códigos y representaciones criminales actuando en su interior) y gerencialismo (la preocupación por la eficiencia de la privación de libertad como medio de contención, centrándose en los delitos violentos y la liberación de los delitos de menor potencial ofensivo de personas presuntamente no peligrosas).

Esto dio lugar posteriormente a una escalada de representaciones de déficits de control en tres sentidos: de ineficacia en el control penal a través de fallos judiciales relacionados con bandidos infames, una población masiva en establecimientos superpoblados y un equilibrio precario en el mantenimiento del orden.

II. Estrategia metodológica y fuentes

La investigación realiza un estudio de *Grounded Theory* (Teoría Fundamentada) de carácter eminentemente cualitativo, pero también con sensibilidad cuantitativa. Parte de algunos conceptos elaborados por estudios de la época en el propio contexto que funcionan como claves de análisis; pasa por una recopilación y análisis de datos; y elabora finalmente una síntesis explicativa de la evolución histórica.

La metodología de Teoría Fundamentada utiliza conceptos de manera instrumental, identificando en la literatura algunas claves de análisis que permiten interpretar el amplio material seleccionado que confiere densidad empírica, procurando producir una síntesis descriptiva. Esos conceptos luego son reinterpretados según el desarrollo de la investigación, produciendo un balance explicativo que apunta los ejes centrales y su interrelación.

Las claves de análisis son precariedad, orden y ruptura, y se construyeron a partir del cruce de referencias bibliográficas producidas en la época o en torno a ella y de un análisis sistemático del tema "población carcelaria" en los periódicos *O Globo* y *Folha de São Paulo*.

Paulo Mendes

Los términos "equilibrio precario", "orden" y "ruptura" son recuperados de la investigación *Oficina do diabo*, de Edmundo Campos Coelho (1987). El recorrido de las demandas de las personas privadas de libertad y sus relaciones con los guardias y la dirección de los establecimientos penitenciarios son analizadas a partir de fragmentos de la investigación ya mencionada y de la investigación *A recusa das grades* de Eda Maria Goés (1991). Estas investigaciones también trazaron cronológicamente y evaluaron las rebeliones que se produjeron basándose principalmente en fragmentos de fuentes periodísticas.

Otras dos investigaciones ayudaron a esclarecer otros puntos de la cuestión penitenciaria, *¿Recuperar ou punir?*, de Antônio Luiz Paixão (1987), sobre los códigos y representaciones criminales; y la investigación *O trabalho encarcerado*, de Vinícius Brant (1994), sobre las expectativas de trabajo postpenitenciario y su relación con el trabajo en prisión, sobre las formas de organización y ocupación del trabajo de las personas privadas de libertad y sobre el apoyo de personas del círculo afectivo y el peso de las relaciones familiares.

Las fuentes periodísticas permitieron vislumbrar, a través del trabajo de reportaje, las condiciones de vida de las personas encarceladas, las preocupaciones y formas de actuación administrativa y las representaciones sobre el problema de la seguridad, además de las proyecciones reformistas sobre el encarcelamiento, la asistencia penal y las medidas alternativas.

La fuente de investigación más amplia fue una muestra de dos periódicos de gran circulación: *O Globo* y *Folha de São Paulo*. Se utilizaron sus buscadores por el tema "población carcelaria" durante el período comprendido entre 1983 y 1992; tanto en "materiales disponibles en colección abierta" como por "suscripción digital". Se pudo acceder abiertamente por la hemeroteca de la Biblioteca Nacional en forma digital, y para algunos periódicos y períodos fue necesario concurrir en forma física a través de visitas.

Se pudo acceder a documentos y proyectos gubernamentales a través de informes, como la caracterización de la población carcelaria en Río de Janeiro y Minas Gerais por la *Fundación João Pinheiro* y datos sobre el número y distribución de la población carcelaria en São Paulo por la *Fundación SEADE* (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Otra fuente importante ha sido las actividades de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, recogidas por los fragmentos que aparecen en diferentes documentos, periódicos y libros, como las que tuvieron lugar en São Paulo y Río de Janeiro. Otra forma de levantar datos es hacer pedidos de información a los órganos responsables, por ejemplo, al Departamento Penitenciario Nacional y a la Secretaría de Administración Penitenciaria de Río de Janeiro. Pese a intentarlo, en el primer caso se obtuvo poca información y en el segundo no se obtuvo información alguna por falta de colaboración. La legislación suele encontrarse en forma digital, como el decreto que transfirió la administración penitenciaria para subordinarla a la Secretaría de Seguridad Pública de São Paulo.

Sobre el uso de las fuentes documentales, se identificó en el material recopilado los temas prevalentes en la agenda pública y política, las medidas que fueron tomadas, las reacciones a esas medidas y sus consecuencias. Esos temas son los que marcan cada uno de los momentos en secuencia temporal.

Paulo Mendes

Primero fue recopilado todo el material: periódicos, documentos y proyectos gubernamentales, legislación y bibliografía. Después las informaciones fueron organizadas temáticamente en forma de una descripción de los acontecimientos, narrativamente.

Finalmente, se elaboró una síntesis interpretativa identificando tendencias institucionales a través de discursos y prácticas de actores que marcan la paulatina evolución histórica de la cuestión penitenciaria, haciendo una descripción del proceso de cómo se desencadenaron los acontecimientos en el período.

III. Evolución histórica de la cuestión penitenciaria

III.1 Humanización y alojamiento

Durante el período estudiado, en la esfera de los Estados miembro, en São Paulo y Río de Janeiro, se promovió inicialmente una humanización de las prisiones, entendida de forma general como una consideración de las demandas de las personas privadas de libertad.

Las administraciones elegidas a partir de 1983 diseñaron entonces una encuesta para garantizar acceso legal y el acceso a la información sobre la ejecución penal. Otras propuestas defendidas fueron el fin de las celdas sordas³ utilizadas como mecanismo de castigo interno, el fin de la censura de la correspondencia, la posibilidad, regularidad y ampliación de las visitas y el cierre de la prisión de aislamiento.

Los actores administrativos indicados establecieron *Comisiones de Solidaridad* impulsadas por organizaciones sociales como la *Pastoral Penitenciaria* y pusieron en marcha un plan de emergencia. La humanización de las cárceles tuvo como principal medida crear un canal directo de comunicación entre las personas privadas de libertad y las autoridades consideradas superiores y externas a través de la institucionalización de ciertos medios más o menos formalizados y de un lenguaje jurídico. En este sentido al inicio de las nuevas administraciones electas se crearon una *Comisión de Derechos del Preso*, principalmente para verificar su situación legal -como en Río de Janeiro-, y *Comisiones de Solidaridad* que estarían constituidas por las propias personas privadas de libertad elegidas por votación, siendo elegibles todos aquellos que no habían cometido actos de violencia contra otras personas privadas de libertad y guardias -como en São Paulo.

Las principales intenciones de la *Comisión de Solidaridad* creada en São Paulo al inicio del mandato de la nueva administración electa en 1983 era inhibir los malos tratos y garantizar el acceso a la justicia.⁴ Este objetivo se hace notar por el vaciamiento de la *Comisión de Guardias*, una medida de fuerte carácter innovador que pretendía "refundar la autoridad" y "capacitar al preso para ejercer el derecho de petición" (sobre las intenciones, el estatuto, las resistencias y el carácter innovador véase Higa, 2017, pp. 46-53). Un punto que generó una crítica contundente a las políticas de humanización desde sus inicios es que no había preocupación por la oferta de trabajo para las personas privadas de libertad, sin interesarse en reactivar las actividades ni proponerse mejorar las condiciones de los talleres que previamente habían sido cerrados.

³ Antigua forma de aislamiento por motivos disciplinarios, considerada especialmente severa porque imponía más privaciones de las que ya impone el encarcelamiento, restringiendo al máximo la comunicación de la persona privada de libertad.

⁴ Un acceso a los documentos sobre las *Comisiones de Solidaridad* (estatuto, reglamento y carta al Secretario de Justicia) en Goés, 1991, pp.127-136.

Paulo Mendes

El intento reformista de ofrecer una experiencia penitenciaria alternativa coexistió con un renovado interés de los medios de comunicación que actuaban "en nombre de la transparencia", y también animados por cierta curiosidad social que rodeaba a la prisión. La administración electa, en la figura del Secretario de Justicia, creó un circuito entre las autoridades externas que pretendían proteger las personas privadas de libertad de los malos tratos a través de una labor de supervisión por un representante interno al que se enviaba a buscar denuncias -realizando informes y actuando como persona interpuesta entre los guardias y las personas privadas de libertad. Esta situación fomentaba una fuerte animadversión con los guardias debido a la exposición que suponía y a lo que parecía ser un compromiso inflexible con las personas privadas de libertad.

Las *Comisiones de Solidaridad* permitieron una breve experiencia de voz y visibilidad, con iniciativas como la creación de un periódico escrito por las propias personas privadas de libertad. La línea editorial pretendía cambiar la imagen del preso en la sociedad representada por la prensa marrón, sensibilizando a la gente fuera de la cárcel, demostrando la fraternidad y las posibilidades de soñar con otra vida y nuevas perspectivas y expectativas de una sociedad más justa en la que pudieran expresar sus opiniones sobre el día a día en la cárcel y sus preocupaciones sobre la sociedad en general (las opiniones reivindicaban y trataban sobre la asistencia jurídica y la situación de la justicia en Brasil, el hacinamiento en las cárceles, la precariedad de la atención médica, la ociosidad, la falta de asistencia deportiva y religiosa, la posibilidad de construir su propia caracterización -por ejemplo, sobre su vestimenta y comportamiento esperado-, uso de bienes básicos y comunicación externa; además de una preocupación específica por las mujeres y menores abandonados). También se dio la participación de personas privadas de libertad y autoridades en un debate televisivo en vivo con libertad de expresión, en el que los temas abordados fueron la lentitud de la justicia y la violencia (para una reseña de estas experiencias ver Higa, 2017, pp. 99-114).

Ahora bien, muy pronto estas comisiones fueron vaciadas por denuncias establecidas por un contracanal de información que pregonaba la aparición y expansión de una organización criminal llamada "serpientes negras". Las denuncias más alarmantes fueron hechas por autoridades como el juez inspector, quien afirmaba que las comisiones servían como fuente de una operación clandestina que amenazaba todo el orden penitenciario. La defensa de la Secretaría de Justicia fue que en realidad esta experiencia reconocía una situación de hecho, la existencia de una negociación informal entre las personas privadas de libertad, los guardias y la dirección que mantenía un régimen de malos tratos y permitía que prevaleciera la "ley del más fuerte". Los guardias denunciaron en periódicos de la época que su sensación era que esta institucionalización menoscababa su trabajo cotidiano y el respeto que entendían que se les debía (para un relato detallado de las versiones presentadas por las partes véase Higa, 2017, pp. 53-97).

En Rio de Janeiro, el Plan de Emergencia fue lanzado en Río de Janeiro al inicio del mandato de la nueva administración electa, por una nueva dirección general que se encargaría de "resolver los problemas en 90 días". La solución promovida fue realizar un relevamiento de la situación jurídica de las personas privadas de libertad a través de un grupo de emergencia que visitó las penitenciarías y realizó un interrogatorio. También se

Paulo Mendes

reemplazaron todos los directores, declarando el "respeto absoluto a los derechos humanos" y la intención de "aprovechar el trabajo del preso en beneficio propio y del Estado".⁵

Hubo una carga previa de conflictividad debido a episodios de violencia grave entre guardias y personas privadas de libertad y disputas entre presos relacionadas con traslados internos y reubicaciones. Estos episodios se saldaron incluso con muertes y con un descontento en relación a las precarias condiciones de vida en prisión, percibido por actitudes como huelgas de hambre de las personas privadas de libertad y quejas por las malas condiciones de trabajo de los guardias. Esto provocó que, concomitantemente con el anuncio del plan, se creara una Comisión Parlamentaria de Investigación en Río de Janeiro en 1983.

Esta carga conflictiva se renovó e intensificó con varios episodios de violencia, incluyendo muertes, requisas vejatorias, palizas, precariedad laboral y cansancio con amenazas de huelgas de guardias y fugas, que mantuvieron constantemente el foco de los medios de comunicación y generaron respuestas episódicas de la administración penitenciaria mediante la formación de Comisiones de Investigación, la recepción de denuncias de familiares de personas privadas de libertad y la adopción de medidas simbólicas como el decreto de luto por los sucesos mortales. Esta inestabilidad puso en entredicho el plan, que inicialmente fue defendido, hasta su abandono.

En un segundo momento, frente a las presiones y la exposición que la política de humanización generó en São Paulo, se discutieron y adoptaron medidas incrementales de acuerdo con las discusiones promovidas por las Comisiones Parlamentarias de Investigación a partir de junio de 1984.⁶ La principal de ellas se refería a las condiciones de alojamiento, frente al diagnóstico de hacinamiento y la creciente presencia de personas privadas de libertad en comisarías. Se establecieron metas de infraestructura en acuerdo federal obedeciendo a una lógica de arquitectura penal industrial y agropecuaria a ser prevista en la Ley de Ejecución Penal, y el desarrollo de Servicio Penitenciario profesional de clasificación y ordenamiento y contratación de servidores para suplir la escasez de guardias.

La humanización continuó siendo defendida por una comisión -en este sentido la formación de la *Comisión Teotônio Vilela* en São Paulo, especialmente activa a mediados de la década de 1980- que reunía a profesores universitarios, periodistas y políticos profesionales. En fin, actores que buscaban la solidaridad con las personas privadas de libertad y que pretendían abrir la caja negra penitenciaria a través de visitas, redacción de informes y publicación en periódicos, promoviendo denuncias de maltratos sistemáticos y malas condiciones. A medida que hubo un cambio de actores políticos y político-administrativos comenzaron a procurar la firma de compromisos, manifiestos y campañas, así como la difusión y publicación de escritos fruto de este activismo, promoviendo la defensa de la humanización a nivel de los estados y una campaña contra la violencia a nivel federal.

Se encuentra un balance sobre lo ocurrido en el período en una investigación que buscaba caracterizar la población carcelaria de Río de Janeiro y Minas Gerais, produciendo una historia, mostrando su estructura formal, estadísticas sobre la población carcelaria, las perspectivas de las personas privadas de libertad y de los guardias a través de entrevistas,

⁵ Sobre el Plan de Emergencia y la cronología de la crisis de Río de Janeiro, véase Coelho, 1987, pp. 167-191.

⁶ Para una cronología de la política de humanización y los episodios que siguieron en São Paulo, véase Goés, 1991, pp. 137- 140.

Paulo Mendes

la caracterización de la dinámica de funcionamiento y los problemas administrativos. La investigación definía como objeto privilegiado de estudio "la estructura social de las prisiones: los roles que definen las posiciones de los individuos en este particular orden social, las redes de interacciones que integran tales roles en un sistema estructurado, los conflictos que inducen desequilibrios", señalando la complejidad de los "dilemas incrustados en la propia naturaleza de las prisiones y lo difícil que es su solución", ya que "de hecho, ¿cómo puede la prisión pretender resocializar al criminal, cuando lo aísla de la sociedad y lo incapacita para las prácticas de sociabilidad?" (Fundación João Pinheiro, 1984, pp. 1-3). A continuación, la investigación se pregunta cómo "demarcar -y quién debe hacerlo- la frontera entre la legítima preocupación por la disciplina y la seguridad, por un lado, y el mero impulso punitivo y la arbitrariedad, por el otro" y sobre cómo la cuestión de los "'derechos de los presos' acabó estrechada y cautiva de formulaciones ideológicas, envuelta en un clima emocional que explota la sensibilidad pública ante el aspecto más evidente del problema: el de la violencia contra la integridad física del preso", constatando que las experiencias de "humanización" y "liberalización", incluso "cuando fueron efectivamente implementadas, han dado resultados decepcionantes" (Fundación João Pinheiro, 1984: 3-6), concluyendo:

Es muy probable que las prisiones sean definitivamente una de esas instituciones que, paradójicamente, son indispensables precisamente porque fracasan en su misión específica. Cuanto menos consiguen resocializar y reinsertar al delincuente en la sociedad, más proliferan y más recursos consumen. Pero también es cierto que la sociedad que produce al delincuente no puede, en justicia, invertir en prisiones con la lógica del coste-beneficio. Tan lejos de la mentalidad punitiva que no concede al preso el derecho a un trato digno, como de la demagogia libertaria que lo convierte en víctima, o de las ideologías profesionales que lo consideran un "enfermo" a curar con múltiples terapias, aquí reside el deber del Estado: simultánea y simplemente proteger a la sociedad, pero también a su agresor (Fundación João Pinheiro, 1984, p. 7).

III. II Reivindicaciones y rebeliones

Las reivindicaciones en forma de protestas de las personas privadas de libertad se expresaron mediante huelgas de hambre, negativa a acudir a actividades y someterse a requisas humillantes, denuncias de sometimiento a condiciones y procedimientos arbitrarios y malos tratos, protestas colectivas como golpes a las rejas y redacción de manifiestos. A través del contacto con autoridades consideradas superiores y externas, se exigía el reconocimiento y formalización de derechos o comités representativos. Las reivindicaciones⁸ eran la abolición del examen de peligrosidad, la racionalización de las condiciones para acceder a beneficios y libertades, promesa de empleo, creación de una escala salarial compatible con el trabajo realizado en los centros penitenciario y el fin de la censura de la correspondencia. Este es un resumen de las reivindicaciones que podían plantearse en algunos centros de detención y penitenciarias situados en São Paulo y Río de Janeiro a mediados de la década de 1980 (Coelho, 1987, p. 172).

El contacto con autoridades consideradas superiores y externas y sus promesas fomentaron el anhelo de cambios en la vida cotidiana y crearon expectativas en relación con la aplicación de la Ley de Ejecución Penal que fijaba formas de flexibilización de la privación de libertad. Una acentuación gradual de esta relación de ascenso y descenso puede

Paulo Mendes

vislumbrarse en los episodios de rebelión que se produjeron en São Paulo a mediados de la década de 1980 (Goés, 1991, pp.141-143).

Inicialmente, las quejas entendidas como episodios de rebelión se debían a la incertidumbre y a la frustración de las expectativas creadas por las promesas de cambio. Aunque ponían en cuestión una noción más rígida del orden y generaban aprensión exterior, estas manifestaciones no desembocaban en resultados más perjudiciales y se expresaban por medios considerados legítimos, lo que se veía facilitado por una respuesta negociadora que buscaba siempre evitar la intervención violenta (en este sentido el episodio ocurrido en la *Casa de Detención* el 20 de marzo de 1985).

En un segundo momento los episodios tomaron un carácter más colectivo de insatisfacción generalizada y denotaron una pérdida de capacidad para canalizar demandas, caracterizándose ya claramente como rebeliones por la representación de déficit de control externo, aunque sin grandes resultados lesivos y encontrando todavía un intento de respuesta moderada por parte de las autoridades consideradas superiores y externas. Estos episodios desgastaron la figura de las autoridades al punto de promover su sustitución,⁷ alejando también proyectos de oportunidades de trabajo y generando temores en la comunidad circundante (en este sentido el episodio ocurrido en la *Penitenciaría de Araraquara* el 12 de junio de 1986).

En un tercer momento los episodios se tornaron más violentos y comenzaron a incluir demandas ilegítimas por parte de sectores en rebeldía, connotando una ruptura penitenciaria y generando una respuesta inmediata, total y generalizada de intervención violenta. Esto generó resultados trágicos sin parecer sensibilizar a las autoridades superiores y externas, que actuaron con intensidad para hacer cesar y restablecer un orden rígido, aunque fuera mediante el uso de la fuerza abusiva y en el extremo de la eliminación de los insurgentes (en este sentido el episodio ocurrido en la *Penitenciaría Regional de Presidente Venceslau* el 15 de septiembre de 1986).

En este proceso fue posible puntuar las demandas mostrando cómo se dirigían internamente a los guardias y a la administración penitenciaria local y externamente a través de un canal de comunicación y contacto con autoridades consideradas superiores. Las demandas se conectaban con expectativas subjetivas y promesas de cambios relacionados con la vida cotidiana interna -por ejemplo, en relación con el cese de las requisas vejatorias y el acceso o la mejora de las condiciones de educación y trabajo- y con la mirada externa sobre mejoras en la condición de privación de libertad -por ejemplo, mediante la asistencia jurídica que permitiera un registro, el acceso a la información sobre el proceso y su recorrido; y cómo esto se aliaba con la expectativa de la aplicación de una Ley de Ejecución Penal que permitiera una potencial flexibilización de la segregación.

Estas demandas insatisfechas se transformaron en un descontento generalizado contra la administración penitenciaria local y se convirtieron en episodios que, aunque comúnmente se denominaron rebelión, encontraron diferentes expresiones: ante demandas consideradas legítimas e ilegítimas, desde intervenciones negociadoras a través de autoridades superiores que se degradaron por la repetición de estos episodios e implicaron

⁷ Concretamente provocó la salida del Secretario de Justicia José Carlos Días y su remplazo por Eduardo Muylaert.

Paulo Mendes

un cierto abandono reformista, hasta desenlaces de eliminación por lo que se entendió como una insubordinación inaceptable a través de la evidencia de demandas ilegítimas y que dieron lugar a un consenso posterior entorno a la necesidad de securitización.

III.III Proyección del correccionalismo limitado y organización judicial de la ejecución penal

El *ethos* reformista proporcionó un vocabulario y una base común de proyección de correccionalismo limitado.⁸ Aliado a una cierta transparencia, fomentó la búsqueda de la realización de penas alternativas como, por ejemplo, el trabajo comunitario, una forma de evitar la imposición de la pena privativa de libertad y al mismo tiempo proporcionar una respuesta conductual positiva diferente a la tradición jurídica fuertemente dualista entre libertad y prisión. Fueron experiencias muy cortas y poco abarcadoras, pero simbólicamente marcaron una notable diferencia y abrieron posibilidades a un camino que antes parecía cerrado y ausente.

No sólo incluía medidas que evitaban la imposición de una pena privativa de libertad, sino también aquellas que ayudaban a una transición postpenitenciaria, con el mantenimiento y fomento de entidades que remitían en términos de identificación y trabajo a los liberados.⁹ De nuevo, se trataba de una experiencia poco significativa en términos de alcance, pero que parecía apuntar a una vía socialmente más responsable que no hacía depender el trabajo exclusivamente de una lógica penitenciaria.

El trabajo de las personas privadas de libertad era extremadamente dependiente de proyectos piloto, en el mejor de los casos caritativos, en el peor, francamente serviles y análogos a la esclavitud y dificultados aún más por el escenario de crisis económica. Tuvieron mayor alcance y permanencia los que derivaban de una arquitectura penal industrial-agraria proporcionando lo que parecía ser un ejemplo y modelo de otra forma de mantenimiento del orden y búsqueda de legitimidad. Se trató de experiencias de estabilidad ciertamente diferentes de los centros de reclusión carcelaria, que ocupaban mayor atención por los constantes conflictos disruptivos, pero que por otro lado sonaban como promesa de rescate de un ideal aun fuertemente penitenciario de promover "colonias de excelencia". La educación, a su vez, estuvo ausente o fue pensada más estrictamente como instrumental y profesionalizante. Por lo tanto, buena parte de la supervivencia y proyección de vida dependía de los circuitos informales, principalmente familiares, en los que se depositaba la esperanza de apoyo para el retorno a la vida social exterior y de apoyo en la búsqueda de oportunidades laborales y educativas.

Se produjo también un relativo consenso sobre la necesidad de organizar la ejecución penal. Inicialmente a través de acciones más voluntaristas y proactivas de miembros del

⁸ El correccionalismo limitado se refiere a medidas correccionales de carácter sustitutivo a la prisión, como los servicios a la comunidad, o incluso cuando los centros penitenciarios tienen un contenido correccional, como el trabajo y la educación, y representan el cumplimiento de una sentencia con limitación temporal, con penas fijas; medidas que proyectan la reinserción social a través de la necesidad de un comportamiento positivo que demuestre una reorientación de la conducta.

⁹ Sobre las expectativas laborales postpenitenciarias y su relación con el trabajo en prisión, las formas de organización y ocupación del trabajo por parte de las personas privadas de libertad y el apoyo de personas cercanas y la historia de las relaciones familiares, véase Brant, 1994, pp. 131-141, 105-127 y 141-149.

Paulo Mendes

Poder Judicial, que visitaban las penitenciarías para hacer averiguaciones sobre los "beneficios" y hacían informes sobre la situación de alojamiento. En este sentido se puede mencionar las visitas de los jueces en las penitenciarías de Río de Janeiro en el inicio de la década de 1980. Gradualmente hubo una reorganización de la administración judicial que buscó crear un banco de informaciones sobre el estado de las penitenciarías, con censos sobre el número (sobre la tasa de presos por 100.000 habitantes y los números absolutos de presos en nivel nacional entre 1983 y 1992 ver el gráfico anexo) y distribución de las personas privadas de libertad e informes que sistematizaran datos y permitieran la gestión a distancia - en el sentido de la sistematización de datos, es de interés el anuario estadístico de la *Fundación SEADE* en São Paulo durante todo el período.

Se trataba de una forma gradual de implementación del carácter judicial-penitenciario de la reforma legal¹⁰ que pretendía regular jurídicamente la administración, pasando a la judicatura el poder disciplinario para calificar y clasificar a las personas privadas de libertad según los criterios de ejecución penal establecidos, proporcionando una coherencia interna dentro del "archipiélago" carcelario concebido como una forma de individualización que otorga "beneficios", permitiendo el acceso al Poder Judicial, apuntando la localización del preso y su presunta peligrosidad, en un tentativo de obtener el consentimiento en el cumplimiento de la pena a través de la promesa de su flexibilización. Como parte de este programa más amplio debe evaluarse la participación de la Defensa Pública y los planes de organización del Tribunal de Ejecución Penal, incluso con la realización de comisiones de trabajo intensivo de asistencia jurídica, como en Río de Janeiro en 1991.

III.IV Densificación, improvisación, internalización y gerencialismo

Uno de los efectos de la absorción político-administrativa en nombre de la ley y el orden y de la transferencia de la custodia de las personas privadas de libertad de las comisarias a las penitenciarías fue la densificación, la improvisación y la interiorización de los centros de São Paulo y Río de Janeiro entre mediados de la década de 1980 y principios de la década de 1990.¹¹

La densificación condujo al alojamiento de un número masivo de personas privadas de libertad en determinados centros de detención que superaban la capacidad declarada, a menudo con ampliaciones que creaban plazas artificiales en el mismo espacio. Esto fomentó -aunque la conexión no sea necesaria e inmediata- un estado de anomia que fue adquiriendo dimensiones cada vez mayores -como por ejemplo en la *Casa de Detención* de São Paulo en lo que respecta al hacinamiento creciente. Así, se difundieron escenas de privación absoluta y se multiplicaron problemas sanitarios derivados de la mala conservación del medio ambiente y la falta de control infeccioso de las enfermedades.

¹⁰ La reforma legal se refiere a la *Ley de Ejecución Penal* n° 7210, de 11 de julio de 1984. Esta reforma fue el punto de partida de una progresiva organización judicial de la ejecución penal, que preveía la regulación del poder disciplinario, anteriormente competencia de los reglamentos penitenciarios; regímenes progresivos de cumplimiento de penas en establecimientos clasificados por grado de seguridad, tendentes a la reinserción socioeconómica de carácter industrial y agrario en el curso del cumplimiento de la pena.

¹¹ Para la caracterización de la densificación y la internalización del sistema penitenciario, véanse los anuarios estadísticos de la *Fundación SEADE* sobre São Paulo durante todo el período.

Paulo Mendes

Se mantuvo una constante improvisación en la construcción del orden por modos de supervivencia con fuertes adaptaciones informales que coexistían en un precario equilibrio. Esto aumentó la sensación de "otro mundo" que la prisión normalmente connota y también hizo más fértil la imaginación -alimentada por cierta evidencia- sobre las configuraciones de los códigos criminales (Paixão, 1987, p.73-85), que regulaban el ambiente carcelario y que pasaron a representar a las personas privadas de libertad por diferentes roles con jerarquías propias, fruto de legados de actuación y localización criminal que se reproducían, clasificando y organizando agenciamientos que intentaban difundirse y establecerse.

La internación fue una forma tanto de aligerar la carga que se instalaba en estos centros, ya sea por acumulación o por conflictos disruptivos, como de trasladar a las personas privadas de libertad desde comisarías que fueron creadas como estaciones transitorias para el mantenimiento del orden descentralizado, que con el tiempo llegaron a tener verdadera población carcelaria. Era una forma de formalizar y erigir una renovada arquitectura penal centrada en términos de seguridad que buscaba desempeñar una capacidad reguladora y demostrar un control interno, una forma que buscaba al mismo tiempo desahogar y servir de modelo y base de otra forma de mantenimiento del orden para el "archipiélago" carcelario y que representaba un desplazamiento hacia el interior, que buscaba alejar y contener situaciones problemáticas, lo que se traducía en un desarraigo de las personas privadas de libertad. Un ejemplo de este proceso de expansión e interiorización fue la creación entre 1988 y 1992 en São Paulo de 12 penitenciarías: *Hortolândia*, *Sorocaba*, *Presidente Prudente*, *Marília*, *Tremembé I*, *Tremembé II*, *São Vicente*, *Presidente Bernardes*, *Mirandópolis*, *Assis*, *Itapetininga*, *Hortolândia II*.¹²

Una configuración que comenzó a marcar una fuerte ambivalencia vinculada al problema del hacinamiento y la violencia entre un endurecimiento carcelario en la esfera de los Estados miembro -como en los procesos de internación y construcción de establecimientos de máxima seguridad- y un ablandamiento -a través de medidas judiciales y principalmente del Ejecutivo, incluso federal, como en la discusión de una amnistía condicional. Esto deriva de un incipiente carácter gerencial que buscó centrarse en el enfrentamiento a la delincuencia violenta y en la contención de las rebeliones.

En este sentido se estableció una mesa interfederativa de autoridades políticas y administrativas a finales de la década de 1980 convocada por el Secretario de Justicia de Río de Janeiro Tércio Lins e Silva, en la que participaron secretarios de varios estados y se solicitó apoyo federal. En esta mesa se discutieron propuestas incrementales en términos de contratación de guardias, creación y reformulación de actividades profesionales entre asistencia y supervisión, formas de contener rebeliones y planes de construcción y transferencia de establecimientos penitenciarios.

III.V Escalada de las representaciones de los déficits de control

Se produjo entonces un proceso gradual que dio lugar a una escalada de las representaciones de los déficits de control de los centros penitenciarios, como se desprende de la información ofrecida por los medios de comunicación.

¹² Una tabla con el año y lugar exacto de construcción de las penitenciarías en São Paulo a finales de los años 80 y principios de los 90, y caracterización del proceso de interiorización, disponible en Barros, 2012, p. 129-135.

Paulo Mendes

En un primer sentido, por el rescate de la historia de la actuación de las instituciones de justicia criminal relacionadas con una identidad delincuente infame que muestra una articulación entre un "mundo" y un "submundo" vinculado a una capacidad de acción fuera de lo considerado común. En un segundo sentido, vislumbramos una masa de personas acumuladas en establecimientos superpoblados. Y en un tercer sentido, se expone un equilibrio precario de la construcción del orden dentro de esos establecimientos.

En el primer sentido hubo una defensa pública, principalmente por parte de ciertos políticos profesionales, de ciertos medios de control como el aislamiento y el restablecimiento de la prisión insular, encontrando implementación y mayor convergencia en la construcción de penitenciarías de máxima seguridad en la esfera de los Estados miembro, como en Río de Janeiro en el inicio de la década de 1990. En esta dirección hubo un proceso de creación puntual de centros de detención que recibieron presos considerados más peligrosos y como resultado de transferencias como forma de castigo interno de aquellos considerados más problemáticos. Esta forma de adaptación administrativa era percibida y entendida como necesaria e imperativa, incluso por actores político-administrativos que antes defendían formas que consideraban alternativas, tal vez por lo que entendían como un "trauma gerencial" (como en São Paulo entre finales de los años 1980 y principios de los años 1990). Esto fue visto como una forma de contención e institucionalización de una respuesta a la crisis de autoridad percibida y que fue implementada sin tener en cuenta los procedimientos recién establecidos por la Ley de Ejecución Penal, lo que se materializó en formas indeterminadas de aislamiento.

En el segundo sentido se vinculó al hacinamiento y se justificó unas veces como forma de evitar una "contaminación por convivencia" según una imagen de la prisión como "escuela del crimen" y otras como forma de aplacar las precarias condiciones de vida que imponía el encarcelamiento. Las orientaciones defendidas fueron la privatización como forma de atender a la doble necesidad percibida de "construir más rápido" y "administrar más eficazmente" los establecimientos penitenciarios, el trabajo en clave mixta entre una forma de provisión de mano de obra barata y subordinada en la cárcel y otras oportunidades para los liberados centradas en la estigmatización que sufrían incluso después de cumplir su pena; y alternativas para desactivar la densificación como la prestación de servicios a la comunidad, evitando la imposición del encarcelamiento.

En el tercer sentido, la precariedad de la prisión fue denunciada desde dentro por el personal penitenciario que, teniendo un contacto más cotidiano, verbalizó en la exposición de sus condiciones de trabajo las dificultades enfrentadas en el mantenimiento y promoción del orden. Lo que hizo que la cuestión penitenciaria se convirtiera en un problema eminentemente de seguridad, que se percibía por la subordinación administrativa del Servicio Penitenciario a las agencias policiales, con una actuación policial no como fuerza de reserva, sino como apoyo.¹³ Dentro de un equilibrio precario, a medida que los problemas se acumulaban y los conflictos se extendían, comenzaron a desbordar y tomaron una dimensión de insostenibilidad.

¹³ En este sentido, en el Estado de São Paulo, el decreto n° 33.134 de 15 de marzo de 1991 transfirió la administración penitenciaria a la Secretaría de Seguridad Pública.

Paulo Mendes

Fue un período que marcó algunos episodios de violencia entre el interior y el exterior de las prisiones. Esto puso en conexión disruptiva el problema humanitario, el problema de la seguridad y la inestabilidad e insostenibilidad administrativa de la cuestión carcelaria, que se fusionaron para generar acontecimientos trágicos con resultados catastróficos, como el *Incendio de Ary Franco* el 28 de octubre de 1991, y el episodio conocido como la *Masacre de Carandiru*, el 2 de octubre de 1992.

IV. Conclusión

En un balance de la época (Adorno, 1991), se llamó la atención sobre la "pervivencia de los problemas acumulados" y sobre cómo éstos "no pueden resolverse con la introducción ininterrumpida sólo de medidas y procedimientos técnicos considerados saneadores". Se afirmó que era indispensable "conocer la magnitud de los problemas enfrentados", diagnóstico que muchas veces "las autoridades encargadas de implementar las políticas penitenciarias desconocen o ignoran", de sus "elementos y condicionantes de su dinámica, de los intereses en juego, de las distintas concepciones que le son inherentes y que cobran peso en una coyuntura determinada". Y que para ello era necesario "develar ante la opinión pública los fundamentos ideológicos que sustentan ante todo el marco legal", ya que "mientras persistan" las "históricas disputas y enfrentamientos ubicados estratégicamente dentro de estos aparatos", no será posible restringir "la autonomía que muchas veces produce la arbitrariedad", ya que se trata de "cuidar la vida y no auspiciar el peligro, la inseguridad y la muerte" (Adorno, 1991: 75-77).

La evolución histórica de la cuestión penitenciaria en Brasil estuvo atravesada por la precariedad, el orden y la ruptura. Estas marcas estructurantes pueden entenderse a través de la interacción de los problemas humanitarios, administrativos y de seguridad que conforman la cuestión penitenciaria.

La precariedad se refiere a las condiciones de vida percibidas como un problema humanitario y el equilibrio de interacción y posibilidad de convivencia percibidos como un problema administrativo y de seguridad. En otras palabras, que el Servicio Penitenciario tenía malas condiciones básicas y no satisfacía sus fines, siendo estructuralmente deficiente.

El orden se refiere a la configuración y el desarrollo entre las condiciones de vida como problema humanitario y su interacción con los problemas administrativos y de seguridad. En otras palabras, trata de la relación inteligible entre la pluralidad de elementos de la organización y su evolución, que en aquel periodo denotaba inestabilidad.

La interrupción se refiere a una conexión disruptiva entre el problema humanitario y los problemas administrativos y de seguridad. En otras palabras, se refiere a la ruptura de relaciones y compromisos, que da lugar a una interrupción de la continuidad del Servicio Penitenciario a través de una división con efecto de ruptura.

El artículo buscó discutir la evolución histórica de la cuestión penitenciaria en Brasil, proponiendo una síntesis interpretativa que identifica las tendencias institucionales a través de los discursos y prácticas de los actores, haciendo una descripción procesual de cómo se desencadenaron los acontecimientos en el período. El debate sobre este tema a menudo está fuertemente polarizado y dualizado entre el problema humanitario y de seguridad, siendo nublado el problema administrativo. A través de la identificación de las marcas estructurantes de precariedad, orden y ruptura busqué establecer las formas en que esos tres problemas,

Paulo Mendes

mutuamente constitutivos, se relacionaban entre sí. Habitualmente un objeto tan opaco y percibido a través de urgencias inconexas, la cuestión carcelaria fue reconstruida como un proceso social e históricamente arraigado de forma equilibrada entre lo objetivo y lo subjetivo, el adentro y el afuera, lo que creo ha conferido mayor inteligibilidad a esta cuestión.

Referencias

Adorno, S. (1991). Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios. *Revista USP*, 9, p. 65-78.

Barros, R. (2012). *A reinvenção da prisão: a expansão prisional do Estado de São Paulo e as consequências do encarceramento massivo (1985-2010)*. Tesis de doctorado. Universidade Estadual Paulista, Brasil.

Brant, V. (1994). *O trabalho encarcerado*. Forense.

Coelho, E. (1987). *Oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Record.

Fundación João Pinheiro (1984). *Caracterização da população prisional em Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Fundación João Pinheiro.

Goés, E. (1991). *A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas: 1982-1986*. Ibccrim.

Higa, G. (2017). *Serpentes negras, pânico moral e políticas de humanização das prisões em São Paulo (1983-1987)*. Tesis de maestría. Universidad de São Paulo, Brasil.

Paixão, A. (1987). *¿Recuperar ou castigar? Como o Estado trata o criminoso*. Cortez, Autores Associados.

Anexo

Gráfico 1

Tasa de presos en Brasil, cada 100.000 mil habitantes, 1983-1992

