

646-13

# CARANDIRU: VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL E A CONTINUIDADE DO MASSACRE

# 1

*Carandiru: institutional violence and the ongoing massacre*

## MAIRA ROCHA MACHADO

---

Professora em tempo integral da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV) e pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da mesma instituição.

## MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO

---

Professora em tempo integral da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV) e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (Cebrap).

## CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

---

Mestre em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV). Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da DireitoGV e do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

## LUISA MORAES ABREU FERREIRA

---

Mestranda em Direito Penal pela Faculdade de Direito da USP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da Direito GV. Advogada.

**RESUMO:** O objetivo deste texto é apresentar uma breve exposição dos *mecanismos de responsabilização* iniciados por diferentes atores sociais após o Massacre do Carandiru. A partir dos resultados de uma pesquisa em curso sobre a atuação do sistema de justiça, este ensaio indica alguns efeitos da fragmentação da atuação estatal e da multiplicidade de procedimentos iniciados para apurar e imputar responsabilidades pelas mortes e lesões ocorridas na Casa de Detenção em 02.10.1992. Em seguida, o texto discute se as *estruturas jurídicas e institucionais brasileiras* estão suficientemente equipadas para enfrentar o quadro de violência institucional sobre a população prisional. Para avançar sobre este ponto, busca-se refletir sobre o modo como o Legislativo, o Judiciário e a Administração Pública *distribuem tarefas* em matéria de penas e se *projetam como indiferentes* ao resultado global das atividades que desempenham.

**PALAVRAS-CHAVE:** Massacre do Carandiru – Violência institucional – Responsabilização – Separação de poderes – Pesquisa empírica em direito.

**ABSTRACT:** This paper briefly presents the mechanisms of assigning liability triggered by different institutions and social actors after the Carandiru Massacre, the biggest registered case of prisoners' human rights violation, which took place in "Carandiru", a Brazilian penitentiary complex, on October 2, 1992. Based on the results of an ongoing research about the role of the justice system in the event, this paper highlights some effects of a highly fragmented state intervention, as well as of a large number of different proceedings initiated as an attempt to hold authorities accountable for the 111 deaths and dozens of injuries. Later, this paper questions if the *Brazilian legal and institutional structures* are sufficiently prepared to deal with a scenario of institutional violence against inmates. This issue is discussed in view of the manner in which *tasks* related to sentencing are distributed among the three branches of government and how each of them *remain indifferent* to the global result of their performance.

**KEYWORDS:** Carandiru Massacre – Institutional violence – Criminal liability – Separation of power – Empirical legal research.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Os mecanismos de responsabilização pelo Massacre do Carandiru – 3. As condições jurídicas e institucionais da continuidade dos massacres: 3.1 Multiplicidade de procedimentos: entre disfuncionalidade e falta de controle público; 3.2 A continuidade do massacre: separação de poderes e irresponsabilidade.

## 1. INTRODUÇÃO

No<sup>1</sup> ano em que dois júris populares condenam 48 dos 79 policiais militares que figuram como réus na ação penal sobre o Massacre do Carandiru, o IBC-

- 
1. "Carandiru: violência institucional e a continuidade do massacre". Este é o título da mesa organizada pelo Núcleo de Pesquisas do IBCCrím no 19.º Seminário Internacional realizado em agosto de 2013. As autoras agradecem imensamente o convite para participar deste evento e a oportunidade de discutir os resultados de pesquisa em curso a partir das questões formuladas pelos participantes do Seminário e pelos membros da mesa – Bruna Angotti, Luiz Fernando Pacheco e Cesar Caldeira. Um agradecimento especial aos pesquisadores do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a

Crim – que desde a sua fundação acompanha o caso bem de perto<sup>2</sup> – convida pesquisadores para refletir sobre a *violência institucional* e sobre a *continuidade* do massacre. Do ponto de vista das autoras deste texto, essa formulação convida a esfera pública a observar, de um lado, os resultados dos mecanismos de responsabilização encerrados ou em curso e o cenário jurídico construído a partir deles: vinte e um anos depois, não há sequer uma narrativa oficializada pelo Estado sobre o que ocorreu na tarde do dia 02.10.1992. De outro lado, nos leva a canalizar nossas energias – como pesquisadores e/ou atores políticos – para as *condições institucionais* que favorecem a ocorrência de novos – e cotidianos – massacres sobre cidadãos em privação de liberdade.

Diante desse quadro, a proposta deste ensaio é articular resultados de diferentes pesquisas desenvolvidas nos últimos anos pelo Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV) com vistas a colaborar com as reflexões que vêm sendo feitas sobre o Massacre e sobre as condições institucionais de sua permanência no Brasil contemporâneo. Desse modo, após esta introdução (item 1), o texto oferece uma breve exposição sobre os limites dos *mecanismos de responsabilização*, individual e estatal, iniciados por diferentes autoridades após a ocorrência do Massacre do Carandiru (item 2). O objetivo aqui é mostrar o elevado grau de fragmentação da atuação estatal e apontar alguns de seus efeitos para a atuação do sistema de justiça e para a sociedade civil. Em seguida, o texto discute se as *estruturas jurídicas e institucionais brasileiras* estão suficientemente equipadas para enfrentar o quadro de violência institucional sobre a população prisional (item 3). Para avançar sobre este ponto, busca-se refletir sobre o modo como os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo *distribuem tarefas* em matéria de penas e se *projetam como indiferentes* ao resultado global das atividades que desempenham.

---

Pena da Direito GV que trabalharam ativamente neste projeto – Brenda Rollemberg de Lima, Anderson Lobo, Flora Sartorelli e Naiara Vilardi – e ainda trabalham – Natália Sellani, Lucas Mauricio Garcia Pimenta e Silva e Fernanda Emy Matsuda.

2. Apenas para lembrar as diversas edições em que o Massacre do Carandiru foi tematizado no *Boletim do IBCCrim*, ver PRUDENTE, Aydil da Fonseca. O massacre do Carandiru: o coronel que há em nós. *Boletim IBCCrim*, vol. 13, n. 161, p. 16-17. São Paulo: IBCCrim, abr. 2006; SHECAIRA, Sérgio Salomão. Novamente, um novo Carandiru. *Boletim IBCCrim*, vol. 10, n. 119, p. 7-8. São Paulo: IBCCrim, out. 2002; FERREIRA, Otávio Dias de Souza. Carandiru, violência e crise no sistema penal. *Boletim IBCCrim*, vol. 11, n. 126, p. 14-15. São Paulo: IBCCrim, maio 2003; SHECAIRA, Sérgio Salomão. Os dez anos do Carandiru ou crônica de uma decisão anunciada (uma história de perseguição e injustiça). *Boletim IBCCrim*, n. 66, p. 2-3. São Paulo: IBCCrim, maio 1998.

## 2. OS MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO PELO MASSACRE DO CARANDIRU

O que aconteceu na tarde do dia 02.10.1992? Confronto ou massacre? Quem deu a ordem? Quem autorizou ou não impediu que a ordem fosse dada? Onde e como foram mortos os 111 cidadãos em privação de liberdade que figuram como vítimas no processo criminal? Foram 111 mesmo? Do contingente de policiais militares que entrou no Pavilhão 9, quem disparou? Quem não disparou?

O que aconteceu quando cessaram os disparos de armas de fogo? Limpeza e reorganização do ambiente prisional em prol dos sobreviventes ou corredor polonês e destruição de provas? Quem deu a ordem? Quem autorizou ou não impediu que a ordem fosse dada? Como foram retirados os corpos e para onde foram encaminhados? Quando e como os familiares receberam informações sobre as mortes? As armas utilizadas no decorrer do Massacre foram devidamente apreendidas e periciadas? E o Pavilhão 9? E os sobreviventes? Os policiais que participaram da operação retomaram suas atividades regularmente? Os fatos foram noticiados à população de modo preciso e diligente?

A essas poderiam ser somadas inúmeras outras perguntas que, mais de 20 anos depois, permanecem em disputa nos tribunais e na sociedade civil. Este texto as menciona apenas de modo ilustrativo e não pretende respondê-las, mas refletir sobre os processos pelos quais se constroem as respostas. Ao elencá-las, este texto busca explorar várias possibilidades de *narrar* o que ocorreu no dia 02.10.1992.

De um lado, teríamos os mecanismos estatais de responsabilização que são organizados e estruturados de acordo com regras jurídicas que estabelecem o que é necessário observar dos fatos para caracterizá-los como infrações, as sanções cabíveis, as autoridades competentes para decidir, o procedimento pelo qual se coletam evidências, o tempo que se poderá levar para fazê-lo, entre várias outras coisas. Veremos que diversas estruturas estatais foram acionadas e de alguma forma se dedicaram a buscar elementos para compreender os fatos e imputar responsabilidades. Estrutura formal e regras de imputação podem variar em cada caso, a depender do que cada procedimento assume como tarefa (verificar se houve crime, falha disciplinar, omissão do Estado etc.) e também do conjunto de fatos e das pessoas que podem ser responsabilizadas.<sup>3</sup> Basta

---

3. Com Klaus Günther, acreditamos que a imputação de responsabilidade tem um sentido sociológico por si só, independente da sanção que segue a declaração de responsabilidade. A comunicação de responsabilidade estrutura o “fluxo infinito dos acontecimentos, de modo que determinados fatos são atribuídos a uma pessoa como

ver que nem todas as perguntas formuladas no início dessa seção se referem à esfera de responsabilidade dos policiais militares que figuram como réus no processo criminal em curso atualmente. Outras dirigem-se aos governantes, à própria corporação policial, ao Estado de São Paulo e, até mesmo, ao Estado brasileiro.

No entanto, a narrativa construída por aqueles que tomam parte nos mecanismos estatais de responsabilização (individual, estatal e internacional) não constitui a única – e possivelmente nem a melhor – narrativa possível sobre um determinado evento – especialmente os altamente problemáticos que colocam não apenas as pessoas diretamente envolvidas, mas toda a sociedade civil em estado de tensão e alerta sobre suas instituições políticas e jurídicas. As narrativas jurídicas selecionam apenas determinados aspectos do fato e são produzidas sob certas condições. O Estado tem algumas vantagens, como a de poder intervir em determinados cenários para coletar evidências e a de constranger as pessoas a falarem. Mas também tem uma série de limitações – tudo deve ser produzido dentro de um determinado espaço, em um determinado período de tempo, sob uma forma determinada. Nem todo mundo que quer falar pode, há sempre alguém que decide quando já se falou o suficiente e assim por diante.

Embora possivelmente tenham um efeito (simbólico) diferenciado nos processos de comunicação de uma sociedade, é preciso chamar a atenção para o fato de que os processos jurídicos são apenas uma parte da construção social das narrativas e explicações sobre um episódio. A outra é construída pelas falas miúdas de sobreviventes, familiares, funcionários, policiais, passantes, ambulantes, espectadores de telejornais, enfim, todos aqueles que ainda guardam na memória a experiência daquele dia – e que falam sobre ela na esfera pública. A construção denarrativas na esfera pública é ainda alimentada pelo cinema, pela literatura, pela música, pela fotografia ou, ainda, pelo modo como foi – e pode

---

consequência de uma ação ou omissão sua. Entre os diversos fatores que envolvem todo acontecimento, o complexo e obscuro novelo de relações de causalidade e de probabilidade é reduzido a um ponto escolhido de modo mais ou menos arbitrário: uma pessoa agente. A busca de nexos causais é interrompida em um certo ponto (...). Cf. GÜNTHER, Klaus. Responsabilização na sociedade civil. In: PÜSCHEL, Flávia P.; MACHADO, Marta R. A. (orgs). *Teoria da responsabilidade no Estado Democrático de Direito*. Textos de Klaus Günther. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 6. Sobre esta questão ver também MACHADO, Marta. "Punishment, Guilt and Communication: the possibility of overcoming the idea of infliction of suffering in the theoretical debate". In: DUBÉ, R.; GARCIA, Margarida; MACHADO, Maira. *La rationalité pénale moderne: réflexions conceptuelles et explorations empiriques*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2013. p. 91-113.

vir a ser – utilizado o espaço urbano onde o Massacre do Carandiru ocorreu. Neste âmbito, é possível pensar também o papel da pesquisa em direito e/ou em ciências sociais em explorar e descrever tanto o que aconteceu naquele dia quanto o modo como o Estado e a esfera pública tem enfrentado esses fatos.

Nesse registro, no decorrer desta seção, este texto elenca várias possibilidades de narrar o que ocorreu por intermédio do direito como fora dele. Começamos então com os mecanismos estatais de responsabilização que mobilizam prioritariamente a linguagem e a força do direito.

“Massacre”, “motim”, “rebelião”, “ação policial”, “eventos”, “operação”, “episódio”. “Barbárie”, “evitada de excessos”, “chacina”, “legítima”, “necessária”, “oportuna”. Todos esses substantivos e adjetivos foram retirados dos documentos que integram os vários procedimentos iniciados para apurar os fatos ocorridos no dia 02.10.1992 no Pavilhão 9 da Casa de Detenção.

No que diz respeito à responsabilidade criminal, logo no dia seguinte o Comando Geral da Polícia Militar de São Paulo instaurou o inquérito policial militar para apurar “confronto” entre os policiais e os presos.<sup>4</sup> Enviado à Justiça Militar, este inquérito foi concluído e a denúncia foi oferecida contra 120 policiais militares no dia 02.03.1993. Quatro anos depois, com a entrada em vigor da Lei Bicudo, o processo foi encaminhado à Justiça Comum. Após idas e vindas aos Tribunais superiores, desmembramentos, paralisações e longos silêncios,<sup>5</sup> os júris foram marcados ao longo do ano de 2013 e os réus foram distribuídos em grupos de acordo com o pavimento em que atuaram.<sup>6</sup> Quando da conclusão deste texto, dois deles já haviam sido realizados e dois estavam ainda por ser marcados.

No primeiro, sob a presidência do Juiz José Augusto Nardy Mazagão, os 23 policiais militares que atuaram no segundo pavimento foram condenados pela morte de 13 cidadãos e receberam a mesma pena de 156 anos de prisão. Três dos réus foram absolvidos pela decisão dos jurados, como havia sido pedido pela própria acusação,<sup>7</sup> pois dois deles não teriam entrado no segundo pavi-

---

4. Portaria de instauração do IPM, assinada pelo Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, f. 92 do Processo 338975-60.1996.8.26.0001.

5. A descrição do processo criminal encontra-se disponível em FERREIRA, Luisa M. A.; MACHADO, Marta R. de A.; MACHADO, Maíra Rocha. Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização. *Novos Estudos Cebrap*, n. 94. São Paulo, nov. 2012.

6. O Pavilhão 9 da Casa de Detenção tinha cinco pavimentos, mas no 1.º não morreu ninguém. Por isso, as sessões plenárias do Júri foram divididas em quatro.

7. Os Promotores Fernando Pereira da Silva e Marcio Friggi conduziram a acusação do primeiro julgamento. No segundo julgamento, o Promotor Fernando Pereira Silva

mento e o terceiro teria atuado no terceiro pavimento e não no segundo.<sup>8</sup> No segundo júri, sob a presidência do Juiz Rodrigo Tellini de Aguirre Camargo, 25 réus que atuaram no terceiro pavimento foram condenados a 624 anos, pela morte de 52 cidadãos – os demais 21 cidadãos mortos nesse pavimento encontravam-se na ala esquerda do pavimento e a acusação considerou não haver provas suficientes de que os réus teriam atuado naquele setor. Em face disso, pediu a absolvição dos acusados em relação a essas 21 mortes. Nos dois julgamentos, as penas fixadas correspondem à pena mínima do crime de homicídio qualificado (12 anos) multiplicada pelo número de vítimas de cada pavimento.

Esses julgamentos poderão ainda ser objeto de recurso, o que nos impede de dizer que haja uma definição do sistema de justiça criminal sobre aqueles fatos. Para chamar a atenção sobre a provisoriedade dessas comunicações, basta lembrar que o Coronel Ubiratan Guimarães, que esteve à frente da operação naquele dia foi condenado pelo júri popular (na época presidido pela Juíza Maria Cristina Cotrofe) e absolvido pela Corte Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo por 20 votos a dois. Apenas o relator, Mohamed Amaro e o revisor, Vallim Belocchi, votaram pela manutenção do julgamento e da pena. Os demais 20 desembargadores que apresentaram seus votos decidiram pela absolvição de Ubiratan por entender que essa era a vontade do júri ao responder os quesitos que foram considerados válidos. O Órgão Especial do TJSP é composto por 25 desembargadores, e apenas 22 apresentaram voto neste julgamento. Eram eles: Celso Limongi (Presidente), José Cardinale, Denser de Sá, Luiz Tâmbara, Jarbas Mazzoni, Paulo Franco, Barbosa Pereira, Ruy Camilo, Passos de Freitas, Roberto Stucchi, Marco César, Munhoz Soares, Laerte Nordi, Sousa Lima, Canguçu de Almeida, Debatin Cardoso, Marcus Andrade Reis Kuntz, Barreto Fonseca, Aloísio de Toledo César e Corrêa Vianna, Mohamed Amaro (relator) e Roberto Vallim Bellocchi (revisor).

Uma semana depois do Massacre, no dia 09.10.1992, o Ministério Público solicitou a instauração de um inquérito civil público. Nas palavras do Promotor de Justiça e Cidadania José Silvino Perantoni que subscreve o pedido de instauração: “além do acompanhamento das investigações já instauradas, outros elementos de prova devem ser colhidos, visando à responsabilização civil e atuação na defesa dos direitos das vítimas e familiares, enquanto cidadãos”.<sup>9</sup>

---

atuou ao lado de Eduardo Olavo Canto Neto.

8. Este acusado, absolvido pelas mortes ocorridas no segundo pavimento, não foi julgado pelas mortes do terceiro.
9. Inquérito Civil 004/1992 de 09.10.1992 do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Com a entrada em vigor da Lei Orgânica do Ministério Público em 1993 (Lei Complementar estadual 734/1993)<sup>10</sup> e o envolvimento de Pedro Franco de Campos nos fatos, à época Secretário de Segurança Pública, o inquerito foi deslocado da Procuradoria de Justiça e Cidadania, onde havia sido instaurado, para a Assessoria do Procurador Geral. O inquerito tramitou por sete anos até que, em 1999, o Promotor Fernando Capez solicitou arquivamento em face da ausência de comprovação de possível omissão ou negligência por parte do ex-secretário. Entre outras coisas, o pedido de arquivamento afirma que “foi acertada a decisão de autorizar-se a invasão na casa de detenção”.

Pouco menos de um mês depois do Massacre, em 30.10.1992 é instaurada sindicância na Corregedoria da Justiça Militar para “investigar os fatos (...) diante dos acontecimentos da ação policial em 2 de outubro de 1992, no interior da casa de detenção”. Em 06.02.1997, o juiz corregedor encerrou a sindicância por perda de objeto, sem elaboração de relatório final, e remete os autos ao processo principal, que naquele momento encontrava-se no STJ para julgamento do conflito negativo de competência entre a Justiça Militar e a Justiça Comum.<sup>11</sup>

Nesse mesmo período, a Corregedoria de Presídios do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo instaurou sindicância para apurar eventuais infrações administrativas durante a invasão na Casa de Detenção. A sindicância foi arquivada pelo Juiz Corregedor de Presídios Luiz Augusto San Juan França, em janeiro de 1993 devido à “inexistência de infração administrativa passível de sanção por parte do pessoal penitenciário”.<sup>12</sup>

Ainda nos meses seguintes ao Massacre, foi instaurada uma Comissão Especial de Investigação na Assembleia Legislativa de São Paulo.<sup>13</sup> Os calorosos

---

10. A Lei Orgânica do Ministério Público determina que são atribuições processuais do Procurador-Geral de Justiça “promover o inquerito civil e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social, bem como da probidade e legalidade administrativas, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por:

a) secretário de Estado” (art. 116, V, a, da Lei Complementar estadual 734/1993).

11. Sindicância 05/1992 da Corregedoria da Justiça Militar do Estado de São Paulo.

12. Sindicância C 1223-1992 da Corregedoria de Presídios do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

13. A Comissão foi aprovada em 16.10.1992, sob a presidência do Deputado Edinho Araújo (PMDB) e relatoria do Deputado Vicente Botta (PSD). Dos 13 deputados que compuseram a CPI, nove eram da base governista: Dimas Ramalho, Edinho Araújo, Uebe Rezeck e Vanderlei Simonato (PMDB); Fernando Silveira e Daniel Marins



debates entre os parlamentares – no decorrer das sessões e nos jornais – tematizaram, entre vários outros pontos, as possíveis formas de atribuição de responsabilidade que estavam em jogo: dos policiais militares individualmente considerados, da Polícia Militar paulista como um todo e, até mesmo, das condições estruturais. As frases do Deputado Erasmo Dias citadas pelo jornal *Folha de São Paulo* ilustram a questão: “não vamos resolver o problema desmoralizando a polícia. Quem morreu está morto. Estou preocupado com os que ainda vão morrer. A culpa está no sistema carcerário”.<sup>14</sup> Após 44 dias, a tomada de 36 depoimentos e a juntada de 10 volumes de documentação sobre o caso, a CPI concluiu que houve “excesso” pela Polícia Militar, e não massacre. O texto não aponta o nome de responsáveis e não responsabiliza as autoridades envolvidas. O relatório final foi aprovado por 9 votos contra 4. Os Deputados Elói Pietá, José Zico Prado (PT) e Getúlio Hanashiro (PSBD) apresentaram um voto em separado, concluindo que “houve massacre na Casa de Detenção” e os comandantes da ação, o Secretário de Segurança Pública Pedro Franco de Campos e o Governador Fleury, deveriam ser responsabilizados.

Alcançando resultados diametralmente opostos, a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça coletou documentos, ouviu 35 pessoas e produziu um relatório sobre o Massacre publicado em 26.11.1992. Com a participação de representantes do Conselho Federal da OAB, do Procurador Geral da República, da Associação Brasileira de Imprensa e presidida pelo então Ministro da Justiça, Maurício Côrrea, a Comissão concluiu haver ocorrido “um verdadeiro massacre, sem qualquer precedente na história do penitenciarismo mundial”. O relatório afirma ainda que “a Polícia Militar do Estado de São Paulo, pelos integrantes da Tropa de Choque, assassinou, sem qualquer justificativa, 111 presos sob a custódia e responsabilidade do Estado do que deriva responsabilidade penal dos autores e civil do Estado”.<sup>15</sup>

Por fim, especificamente em relação à responsabilização civil, em que pese a iniciativa de lidar de maneira coordenada por intermédio do inquérito civil pú-

---

(PTB); José Zico Prado e Elói Pierá (PT); Edson Ferrarini e Hélio Ansaldo (PFL); Vicente Botta (PSD); Erasmo Dias (PDS); Getúlio Hanashiro (PSD). Os não governistas eram os deputados petistas, Getúlio Hanashiro e Erasmo Dias.

14. DUARTE, Luiz Carlos. Oposição quer CPI suprapartidária. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06.10.1992.

15. Relatório final do inquérito elaborado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça.

blico que citamos acima, a responsabilização do Estado pelo Massacre do Carandiru ficou limitada à atuação individual dos familiares, da Procuradora de Assistência Judiciária Cláudia Simardi e de membros do Ministério Público.<sup>16</sup> De acordo com levantamento produzido até o momento,<sup>17</sup> foi possível computar a existência de 73 pedidos de danos morais e material em decorrência do Massacre do Carandiru formulados pelos familiares dos cidadãos mortos. No entanto, não obtivemos acesso a informações processuais de sete desses pedidos, de modo que nosso banco de dados sobre as indenizações refere-se a apenas 66 pedidos. Desse total, 53 pedidos foram julgados procedentes e 13 improcedentes pela primeira instância. Entre os improcedentes, 12 foram reformados e apenas um teve a improcedência confirmada pelo TJSP. Como não foi possível seguir o percurso de cada um dos processos na fase de execução dos valores arbitrados, buscamos coletar também informações sobre a etapa final do pedido de indenização, isto é, a disponibilização dos precatórios. A busca realizada no final de 2012 indica que – passados 20 anos – somente 39 dos 73 pedidos de indenização que haviam sido identificados tiveram os precatórios disponibilizados pelo Estado. Os demais ou ainda tramitam ou foram negados ou extintos no decorrer do percurso. Não foi possível apurar se as 39 famílias conseguiram vencer o trâmite para sacar os valores disponibilizados. A demora nos processos de indenização reflete a ausência de qualquer ação estatal para facilitar o caminho dos familiares a esse direito: cada família teve que buscar individualmente o acesso a um procurador ou promotor ou advogado que a representasse na propositura uma ação civil individual.<sup>18</sup> Em todos os ca-

---

16. A maior parte das ações de indenização que conseguimos levantar foram propostas pela Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão integrante da Procuradoria Geral do Estado, que antes da criação da Defensoria Pública do Estado era o único incumbido de prestar assistência judiciária gratuita àqueles que não podem pagar advogado sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família. Entretanto, encontramos também ações propostas por membros do Ministério Público estadual.

17. Este levantamento foi possível graças à parceria com a Defensoria Pública, firmada por intermédio dos Defensores Carlos Weis, Renata Flores Tybiriçá e Amanda Pontes de Siqueira – a quem agradecemos imensamente – que permitiu acesso do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da Direito GV aos procedimentos iniciados tanto pela Procuradoria de Assistência Judiciária e quanto pelo Ministério Público, que passaram a ser conduzidos pela Defensoria Pública após sua criação em 2006. Além dessa base de dados, a pesquisa procedeu também a uma série de buscas no TJ – tanto para acessar os acórdãos e conhecer os desfechos e os argumentos utilizados para decidí-los, quanto para acessar os valores de precatórios disponibilizados aos familiares que ganharam a ação contra o Estado.

18. Há precedentes no Brasil de outros arranjos normativos e institucionais voltados à concessão da reparação econômica por violações de direitos perpetradas pelo Estado,

sos, a Fazenda Pública do Estado recorreu das condenações argumentando que não haveria responsabilidade do Estado pelas mortes na Casa de Detenção ou requerendo a diminuição dos valores arbitrados pelo juiz de primeira instância aos danos materiais ou morais. Tampouco houve qualquer ação concertada para facilitar o acesso dos familiares aos valores, após esgotadas as instâncias recursais, ou seja, tornada definitiva a decisão que condenou o Estado a indenizar: entraram todos na fila de espera única onde estão todos aqueles que têm qualquer título público a ser pago pelo Estado. As decisões do Tribunal de Justiça, em sua maioria, fixaram valores de até 100 salários-mínimos como danos morais aos familiares das vítimas.

Voltando à esfera administrativa, interessava também à pesquisa saber se a Corregedoria da Polícia Militar havia instaurado à época procedimento administrativo ético-disciplinar em relação aos policiais que participaram da operação. Parecia-nos importante verificar, independentemente dos desdobramentos na esfera judicial, se à corporação, como tal, importava promover internamente apuração e encaminhamentos que pudessem impor sanções e lidar com o retorno daqueles policiais às suas atividades regulares.

Em virtude disso, no segundo semestre de 2012, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o Núcleo requereu à Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo informações sobre investigações referentes ao caso ou procedimentos disciplinares contra os policiais militares que participaram da ação. O pedido foi indeferido pelo Coronel Corregedor da PM, Rui Conegundes de Souza. O recurso contra essa decisão foi encaminhado ao subcomandante da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Coronel Hudson Tabajara Camilli, que também indeferiu o pedido. Argumentou, entre outras coisas, que as informações solicitadas seriam “informações pessoais” e que não teria sido comprovado o evidente interesse público ou geral da informação. Desta decisão foi interposto recurso ao Corregedor Geral da Administração do Estado de São Paulo Gustavo Ungaro, que no dia 13.11.2012 decidiu pelo provimento, permitindo acesso aos processos disciplinares já concluídos. Em abril de 2013, a Corregedoria da Polícia Militar disponibilizou a relação de proce-

---

como ocorre com os anistiados políticos pós-ditadura militar, que tiveram a reparação econômica, de caráter indenizatório, definida por medida provisória, convertida em lei. O procedimento estabelecido na Lei 10.559/2002 previa a concessão da indenização – em prestação única ou mensal continuada – após parecer favorável da “Comissão de Anistia”, um órgão especialmente formado para este fim. Isso evitou a pulverização de causas, garantiu o tratamento equitativo de cidadãos e evitou delongas na tramitação dos pedidos.

dimentos disciplinares relacionados aos policiais militares que figuram como réus no processo criminal sem, contudo, indicar nome ou dados qualificativos que permitissem tal identificação. Isto porque no processo criminal, às vésperas do início do primeiro júri, foi deferido pedido de sigilo de dados pessoais dos réus. De acordo com o Corregedor da Polícia Militar, tal decisão estende-se à esfera ético-disciplinar, o que lhe impedia de disponibilizar os dados tal como solicitado. De todo modo, no ofício que encaminha a documentação, a Corregedoria confirmou informação levantada anteriormente, de que nenhum procedimento administrativo fora instaurado, no âmbito da Corregedoria, para apurar os fatos ocorridos na Casa de Detenção.

No âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no relatório 34/00, caracterizou o episódio como um “massacre”, no qual o Estado brasileiro foi considerado responsável pela violação do direito à vida e à integridade física de cidadãos que estavam sob sua responsabilidade. Mas, ao mesmo tempo, o caso deixou de ser enviado a julgamento pela Corte e o relatório publicado em 2000 limitou-se a emitir recomendações para que fossem concluídas as investigações, indenizados os familiares e melhoradas as condições carcerárias. Como falaremos adiante, os planos de expansão do sistema penitenciário estão longe de reduzir o quadro de superpopulação prisional no Estado de São Paulo e são crescentes as alegações de violência e arbitrariedade por parte da Polícia Militar paulista. Esse panorama indica que 20 anos após a ocorrência do massacre, as instituições do sistema de justiça – brasileiras e internacionais – foram incapazes de atribuir responsabilidades e de reverter as condições objetivas que permitiram que ele ocorresse.

Este é um relato panorâmico da reação dos órgãos formais ao episódio. Se os aportes de autoridades militares, judiciárias, legislativas e governamentais à construção de narrativas e à imputação de responsabilidades são ora truncados, ora infrutíferos, ora inconclusos, ora desvanecentes, o Massacre do Carandiru gerou grande número de manifestações e reflexões por intermédio de várias linguagens.

O repertório começa normalmente com o *best-seller* de Drauzio Varella publicado em 1999. Além de ter vendido centenas de milhares de cópias, o livro foi transformado em filme por Hector Babenco, campeão de bilheteria em 2003.<sup>19</sup>

---

19. De acordo com Mecchi, o público de *Carandiru: o filme* quase atingiu 4,7 milhões, colocando a produção de Babenco em segundo lugar na lista dos filmes brasileiros

No campo da literatura, a sociedade brasileira passa a ter acesso ao Massacre a partir de um outro lugar de fala com a produção de livros de memórias de cidadãos que viveram o espaço prisional e a experiência do Massacre. Somente como ilustração, listamos o *Diário de um detento*, de Jocenir, *Sobrevivente André du Rap* (do Massacre do Carandiru), de André du Rap e Bruno Zeni, *Memórias de um sobrevivente*, de Luiz Alberto Mendes, e *Vidas do Carandiru*, de Humberto Rodrigues. Todos eles, aliás, integram a pesquisa de Maria Rita Sigaud Soares Palmeira sobre livros escritos por homens encarcerados, defendida em 2009 no Programa de Pós-graduação em Literatura Brasileira da USP.<sup>20</sup>

Na produção musical, registramos os raps *Diário de um Detento*, de Mano Brown e Jocenir (1997); *Casa cheia*, Detentos do Rap (1998); *Terror no Carandiru* (Versão original de 1993, autoria desconhecida); *Carandiru da morte* (Pedro Anderson, sem data); além de *Haiti* (Caetano Veloso, 1993). E no teatro, a montagem *Salmo 91* texto de Dib Carneiro e grupo teatral Teatro da Vertigem, exibido em 2012 no Teatro Molière.

Entre os registros fotográficos e documentais, não se pode deixar de mencionar o trabalho desenvolvido por João Wainer e a Mauren Bisilliat, publicado em 2005, pela imprensa oficial. O livro *Aqui dentro. Páginas de uma memória: Carandiru* contém mais de 200 páginas de fotos do exterior e do interior do espaço prisional, bem como depoimentos de cidadãos em privação de liberdade e exercendo funções operacionais e administrativas na Casa de Detenção. O gancho era a desativação da Casa de Detenção, mas o Massacre ocupa dezenas de páginas dessa história.

Entre a narrativa voltada à imputação de responsabilidade pelo direito e as narrativas produzidas por diferentes atores sociais há diferenças importantes. Apenas as primeiras são capazes de impor consequências jurídicas. As demais podem ter efeitos reputacionais, podem provocar reflexões profundas sobre o justo e o injusto, podem até articular afirmações de que aquelas pessoas são responsáveis pela morte de outras, mas não são declarações oficiais do Estado, construídas pelo sistema formal de justiça. Isso implica também que na imputação de responsabilidade pelo direito confia-se, *em tese*, no procedimento – de que não houve abusos, de que as pessoas tiveram direito de defesa, de que um conjunto de atores se dedicaram a reconstruir os fatos... A declaração de

---

mais vistos. MECCHI, Leonardo. O cinema popular brasileiro do século XXI. *Revista Cinética*. Disponível em: [www.revistacinetica.com.br/cinemapopular1.htm]. Acesso em: 10.09.2013.

20. PALMEIRA, Maria Rita S.S. *Cada história, uma sentença: narrativas contemporâneas do cárcere brasileiro*, tese de doutorado, São Paulo, FFLCH/USP, 2009.

responsabilidade pelo direito traz o reconhecimento formal pelo sistema de justiça de que um ato inadmissível para o nosso ordenamento jurídico aconteceu; de que essas não são as bases de atuação do Estado brasileiro e de seus agentes. Enfim: de que não se trata de uma ação legítima da polícia. De certa forma, a comunicação do sistema de justiça estabelece um marco na discussão sobre a legitimidade desse tipo de conduta violenta. Além disso, é a única que pode impor consequências jurídicas aos indivíduos, obrigando-os a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Por mais que uma intervenção social também possa causar impactos contundentes e em vários níveis a um conjunto amplo de pessoas, *em tese*, não tem a mesma força de uma decisão proferida por autoridade sob a forma direito.

Em que pese a forte diferença entre esses registros, o primeiro júri realizado em 2013 revelou, de modo muito contundente, o quanto essas linguagens podem se interpenetrar e articular. Diante da possibilidade de utilização de recursos audiovisuais no decorrer dos depoimentos e dos debates, os representantes do Ministério Público projetaram, diante do plenário escuro e com áudio potente, os 10 minutos finais da sequência filmada por Hector Babenco, desde a entrada da Polícia Militar no Pavilhão 9 até o término da operação rescaldo. Nunca saberemos a extensão do impacto desta narrativa audiovisual na formação da convicção dos jurados, mas nós, que estávamos presentes, vivenciamos um dos momentos mais impactantes de todo o julgamento.

Enfim, para fechar esse ponto sobre os mecanismos de responsabilização, as narrativas e as atribuições de sentido dos atores sociais, necessário ainda pontuar o modo como a *Rede 2 de Outubro*, que congrega várias organizações de direitos humanos, posicionou-se perante a atuação do sistema de justiça criminal no decorrer do ano de 2013. Logo após as decisões condenatórias do Tribunal do Júri, a Rede 2 de Outubro divulgou um manifesto intitulado “pelo fim dos massacres” esclarecendo que os resultados dos julgamentos – tão esperados por tantos atores sociais – não oferecem, na realidade, muitas razões para comemorar.<sup>21</sup> Para os propósitos deste texto, dois pontos parecem ser centrais. Em primeiro lugar, o manifesto registra que há algo de muito aleatório no processo de responsabilização penal quando as autoridades civis da época participam do julgamento na condição de testemunhas de defesa. O documento não diz expressamente mas se refere ao ex-Governador Fleury e ao ex-Secretário de Segurança Pública Pedro de Campos<sup>22</sup> que sequer foram investigados pelos vá-

21. Disponível em: [www.brasildefato.com.br/node/10775].

22. Sobre a possibilidade de responsabilização das autoridades envolvidas, a Promotora responsável pelo processo criminal à época, Stella Renata Kuhlmann, relatou à revista

rios procedimentos iniciados para elucidar o que ocorreu no dia 02.10.1992.<sup>23</sup> A mensagem do documento é, neste ponto, contundente: “não nos iludimos com as possibilidades de se fazer justiça dentro do sistema penal”. E, diante disso, apostam em canalizar as energias para as “estruturas que permitem massacres” e listam: desmilitarização das polícias, fim dos extermínios policiais e reversão da política de encarceramento em massa. E concluem: o “fim dos massacres” não cabe nos Tribunais.<sup>24</sup>

### 3. AS CONDIÇÕES JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS DA CONTINUIDADE DOS MASSACRES

Este quadro sobre o modo como se articulou e se desenvolve a responsabilização tanto dos indivíduos quanto do Estado (por intermédio das ações de indenização) permite visualizar que *o massacre continua*, isto é, que afora os registros literários e cinematográficos, as narrativas articuladas no sistema de justiça sobre o que ocorreu ainda estão em aberto, ainda estão em disputa. Mas este mesmo quadro permite também observar que as estruturas jurídicas e institucionais brasileiras estão muito mal equipadas para enfrentar a violência institucional sobre a população prisional. Para avançar em relação a esta questão, este texto limita-se a abordar dois pontos: o impactogerado pela multipli-

---

Veja que sofreu ameaças desde que foi sorteada para atuar no processo criminal. Cinco dias após a denúncia dos 121 policiais militares, ela teria sido barrada na porta de casa por três sargentos da Rota, que avisaram: “pega leve ou você vai morrer logo”. Ela fez a identificação do automóvel e dos policiais, que continuaram trabalhando nas mesmas funções após a denúncia. Ela contou ainda que encontrou sobre o assento da cadeira de seu gabinete duas velas pretas, uma vermelha, dois charutos e um pano escrito com a palavra “homicídio” e, no dia de seu aniversário, deixaram na portaria do prédio da Justiça Militar um pacote com um pequeno caixão e, dentro, uma pequena boneca loira, como a promotora. CARVALHO, Joaquim de; FERREIRA, Roger. Noite sem fim. *Veja*, São Paulo, 20.09.1995. Além de denunciar os policiais militares, a promotora manifestou-se no sentido de que haveria “indícios de responsabilidade por parte do Sr. Governador do Estado; Secretário de Segurança pública; e do Dr. Filardi” e requereu o envio de cópias de todo o processado ao Procurador Geral de Justiça, para apurar a responsabilidade de agentes civis”. (Ata de sessão de deliberação e decisão do Conselho especial de Justiça de 13.02.1996 no Processo 338975-60.1996.8.26.0001).

23. Para mais detalhes sobre os mecanismos de seletividade que operaram no decorrer do processo criminal ver FERREIRA, Luisa M. A.; MACHADO, Marta R. de A.; MACHADO, Máira Rocha. Op. cit.

24. Disponível em: [<http://rede2deoutubro.blogspot.com.br/>].

cidade de procedimentos no âmbito do sistema de justiça no controle público de sua atuação (3.1) e os efeitos da atual divisão de tarefas entre legislativo, executivo e judiciário em matéria de penas (3.2).

### 3.1 *Multiplicidade de procedimentos: entre disfuncionalidade e falta de controle público*

Na seção anterior, este texto fez menção a vários procedimentos iniciados por diferentes autoridades logo após o Massacre. Dentre eles, apenas dois permanecem em andamento: o processo criminal contra os policiais militares e parte das ações de indenização solicitadas pelas famílias dos cidadãos mortos. Na esfera administrativa-disciplinar, como vimos, os procedimentos, por diferentes razões, não prosperaram. O inquérito civil público tampouco. De todo modo, estamos diante de um caso em que múltiplos atores do sistema de justiça buscaram apurar, imputar responsabilidades e impor consequências jurídicas pelos mesmos fatos. Essa questão está longe de ser uma característica do tipo de problema tratado neste texto. Ao contrário, este fenômeno pode ser identificado em várias outras áreas do direito que compartilham sistemas de imputação e imposição de sanções articuladas a partir das áreas penal, civil e administrativa.<sup>25</sup>

Esta multiplicidade de procedimentos pode ser percebida como altamente disfuncional quando duplica ou triplica as tarefas no curso da instrução processual, onerando os cofres públicos e comprometendo a *qualidade da prestação jurisdicional*. E isto se dá tanto em decorrência de serem pronunciadas decisões diferentes pelos diversos atores intervenientes, quanto em razão da cultura do “oficie-se/junte-se” que recomenda sejam anexados aos autos a íntegra de outros procedimentos que versem sobre os mesmos fatos, multiplicando-se documentos e frequentemente tornando os autos processuais um quase ingovernável emaranhado de volumes e apensos. Especificamente em relação ao Massacre do Carandiru – que contou com forte mobilização da opinião pública e, sobretudo na primeira década, foi monitorado de perto por organizações de direitos humanos no Brasil e no exterior – parece-nos muito difícil, ou até mesmo equivocado, oferecer um mesmo quadro explicativo para os arquivamentos e as discontinuidades dos diversos procedimentos instaurados e para os diferentes ritmos impostos pelos atores no decorrer da tramitação.

---

25. MACHADO, Maira Rocha. Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo direito e desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir et al. (orgs.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea, 2013. p. 177-200.



De todo modo, os diferentes procedimentos instaurados para “apurar os fatos” daquele 2 de outubro revelam, em conjunto, um sistema de justiça blindado ao controle público sobre sua atuação. Parte-se aqui da premissa segundo a qual não basta ao sistema de justiça atuar – instaurar inquéritos, iniciar ações, intimar, solicitar a produção de provas, desistir, decidir, absolver, condenar – é necessário garantir que esta atuação possa ser acompanhada, observada e controlada pela esfera pública. Esta questão está intimamente ligada ao modo como as instituições do sistema de justiça concebem seu papel na preservação da memória – não apenas de fatos tão emblemáticos da história do país, como o Massacre do Carandiru, mas também de casos cotidianos – e no fortalecimento de canais de diálogo e intercâmbio com a sociedade civil.

No caso da pesquisa descrita neste texto, como vimos, o acesso a informações dependeu de recursos a corregedores e de convênios com instituições. Contou com recursos humanos e materiais que não estão disponíveis para outros cidadãos e entidades que poderiam, igualmente, estar interessados em saber como atuou o sistema de justiça brasileiro 20 anos após o Massacre. Diante justamente dos efeitos da multiplicidade de procedimentos sobre o mesmo fato, o acesso a informações – dispostas em quase uma centena de volumes – torna-se claramente insuficiente sendo necessário avançar também em estratégias de sistematização do conjunto de informações. No decorrer desses mais de 20 anos, duas iniciativas neste sentido não podem deixar de ser mencionadas. No registro da pesquisa, destacam-se os textos publicados pelo Prof. Cesar Caldeira – *Caso Carandiru – Um estudo sócio-jurídico* – nos volumes 29 e 30 da Revista do IBCCRIM que constituíram o primeiro balanço, envolvendo os diferentes componentes do caso, produzido no país. A partir de outra perspectiva, o Relatório 34/00 produzido pela *Comissão de Direito Humanos da OEA* também apresenta um quadro bastante completo sobre os primeiros oito anos de atuação das instituições do sistema jurídico e do sistema político em face do Massacre do Carandiru.

### 3.2 *A continuidade do massacre: separação de poderes e irresponsabilidade*

Por “atuação” do sistema de justiça em relação ao Massacre do Carandiru pensamos nos desfechos dos processos de responsabilização individual (penal e/ou administrativa), estatal (na reparação dos familiares de todos os cidadãos mortos) e internacional. Mas pensamos também em um esforço de *reflexão institucional* sobre as condições estruturais e humanas que permitiram, favoreceram ou até mesmo provocaram, a ocorrência do Massacre.

Nesse sentido, mais de 20 anos depois, o relatório da *Comissão de Direito Humanos da OEA* continua a ser o único que pontua as duas faces do problema:

a necessidade de responsabilização individual e estatal e a necessidade de promover transformações estruturais contundentes para garantir que episódios como aquele não voltem a ocorrer. Entre as mais prementes estão (a) a superpopulação carcerária e as más condições de vida em prisão e (b) a violência policial e os mecanismos de controle interno e externo das corporações. Quando voltamos nossa atenção para esses pontos, há uma sensível modificação no panorama da pesquisa produzida no país: as temáticas do sistema prisional e da violência policial vêm sendo sistematicamente estudadas, tanto no Brasil quanto no exterior, principalmente, embora não apenas, pelas ciências sociais.

Desse modo, ao invés de enveredar por esse caminho ainda muito rico e promissor, esta última seção apresenta outro conjunto de problemas que parecem contribuir, ao menos, à caracterização ou descrição do estágio atual do quadro de violência institucional sobre a população prisional, do ponto de vista do sistema jurídico. Ainda de modo provisório, é possível dizer que este conjunto de problemas diz respeito ao lugar ou à percepção do preso e do sistema prisional na sociedade brasileira. Interessa-nos observar essa questão a partir do modo como as diferentes esferas estatais se posicionam perante a instituição carcerária – de certo modo, trata-se de um problema de “separação de poderes”. Mais precisamente, é possível dizer que as tarefas entre o Legislativo, o Judiciário e o Executivo estão de tal modo divididas que nenhuma das três esferas responde pelo todo ou é capaz de observar mais amplamente os problemas que a atuação compartimentalizada é capaz de gerar. Nessa perspectiva, o problema da superpopulação prisional, como tal, não é problema de ninguém: cada esfera segue cumprindo suas tarefas e respondendo às pressões e expectativas que lhes são próprias, *indiferentes* ao resultado global de suas ações.

Para contribuir com a reflexão sobre esta questão, apresentaremos em linhas muito gerais três pesquisas que, por intermédio de diferentes estratégias metodológicas debruçaram-se sobre o modo como Legislativo, Judiciário e administrador público concebem as tarefas de definição e gestão da pena.

A primeira delas abordou as proposições legislativas em matéria penal.<sup>26</sup> O interesse da pesquisa era estudar os projetos em tramitação no Congresso Nacional e não as leis que entraram em vigor. Este ponto é fundamental: ao estudar as proposições retiramos do horizonte de análise as condições objetivas relacionadas à aprovação ou não de um determinado projeto de lei e, com isso,

---

26. MACHADO, Maira et al. *Atividade legislativa e obstáculos à inovação em matéria penal no Brasil*. Brasília: Projeto Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça do Brasil. vol. 32, 2010.

busca-se acessar as *ideias* que chegaram ao Congresso Nacional. Em outras palavras, esse tipo de pesquisa busca isolar os efeitos da dinâmica política do processo legislativo para identificar o potencial inovador (ou não) das propostas. Desse modo, a pesquisa debruçou-se sobre uma amostra de 100 projetos de lei representativa do universo de proposições em matéria penal referentes ao período de 1988 a 2006. O conteúdo dos 100 projetos foi então codificado a partir de um modelo descritivo de normas penais que as distinguem entre normas de comportamento (“matar alguém”), normas de sanção (“reclusão de 6 a 12 anos”), além de outros tipos de normas como as processuais, de organização judiciária, entre outras. A partir desta codificação, os 100 projetos de lei foram decompostos em 1.564 normas.

A amostra cobria os mais diferentes tipos de problemas sociais – da adulteração de combustíveis ao recrutamento de crianças para a guerra, passando pela questão do trote escolar. Em que pese a imensa diversidade de problemas, a elaboração da resposta pelo direito é absolutamente monótona: “mais crimes” e “mais penas”. Mais especificamente, o relatório aponta que somente uma entre as 837 normas de sanção processadas propõe uma causa de diminuição da pena e todas as demais propõem diferentes formas de aumento das penas. Somente duas entre as 579 normas de comportamento estudadas na pesquisa propõem a redução do alcance de um crime já existente. As sanções não prisionais são secundárias e se concentram na forma cumulativa (associada à pena de prisão) e, ademais, limitam-se à multa e a variações da sanção de perda do cargo. Por fim: “nenhuma norma de comportamento sugere a descriminalização. Nenhuma norma de sanção propõe a despenalização”.<sup>27</sup>

Em um desdobramento dessa pesquisa buscamos averiguar o conteúdo das proposições legislativas que, em suas justificativas, faziam menção ao problema carcerário. O objetivo era identificar o que propunham os atores sociais quando explicitavam terem conhecimento da seriedade, amplitude e gravidade do problema. A pesquisa mostrou que um número irrisório de proposições referia-se a sanções não prisionais – a esmagadora maioria versava sobre o processo sancionatório ou a gestão de pessoas no interior das instituições prisionais. A pesquisa mostra também que boa parte dessas proposições distribuiu-se entre o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Brasileiro (PMDB), o que indica não ser possível estabelecer qualquer correlação entre orientação político-partidária e orientação político-criminal, isto é: a monotonia da supervalorização da prisão e a ausên-

---

27. Idem, p. 65.

cia de alternativas está presente em proposições oriundas dos mais diversos partidos.<sup>28</sup>

A segunda pesquisa focalizou os patamares mínimos de penas presentes em praticamente todos os tipos penais da legislação penal brasileira. Qual o significado, para o debate jurisdicional e o processo decisório do magistrado, de o legislador definir que a pena mínima do homicídio simples é seis anos de reclusão? Para responder a essa questão, além de estudos de direito comparado (Brasil, França e Canadá) e de análise documental, a pesquisa buscou colher informações sobre o modo como os juízes brasileiros compreendiam sua tarefa de decidir sobre as penas.<sup>29</sup> Dessa forma, entre os vários temas abordados pela pesquisa, destaca-se para os propósitos deste texto a reflexão proposta sobre a divisão de tarefas entre o legislador e o juiz em matéria de definição de penas.

A partir de entrevistas em profundidade conduzidas com juízes de diferentes regiões do país e atuando desde primeira instância até o STF, foi possível identificar que a aplicação da pena não é percebida como parte do processo decisório que compete ao juiz – como a decisão de condenação ou absolvição. Em certas situações, a lei é percebida como uma “camisa de força” que restringe e constrange a decisão do juiz sobre qual deve ser a pena mais adequada ao caso concreto. Foi possível identificar mecanismos que denominamos “conforto decisório”, isto é, de deslocamento da decisão sobre a pena do juiz – que tem o caso concreto diante dos olhos – para a lei. Nessa situação, a *decisão* sobre a pena é transferida ao legislador, pois ao juiz cabe somente *calculá-la*... Enfim, a pena pode ser percebida como injusta, o juiz pode estar ciente que agravará o problema com o envio do condenado à prisão, mas, ainda assim, a decisão sobre a pena não é percebida como parte de suas atribuições. Importante notar que os patamares mínimos têm esse efeito não somente na *sanção inicial*, estabelecida na sentença condenatória, mas também nas sucessivas decisões que integram a gestão da pena: pedidos de liberdade condicional, de progressão de regime etc.

---

28. FERREIRA, Carolina; MACHADO, Maira. Exclusão social como prestação do sistema de justiça: um retrato da produção legislativa atenta ao problema carcerário no Brasil. In: RODRIGUEZ, J. R. (org.). *Pensar o Brasil: problemas nacionais à luz do direito*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 77-107.

29. PIRES, Alvaro; MACHADO, Maira. La question de las peines minimales: entre politique et droit. In: BOULAD-AYOUB; ANTAKI; ROBERT (dir.). *Rationalité Pénale et Democratie*. Quebec: Presses de l'Université de Laval, 2013. p. 71-111. MACHADO, Maira; PIRES, Alvaro; FERREIRA, Carolina Cutrupi; SCHAFFA, Pedro Mesquita. *A complexidade do problema e a simplicidade da solução: a questão das penas mínimas*. Brasília: Projeto Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça do Brasil. vol. 17, 2009.

Por fim, uma terceira pesquisa buscou acessar algumas das funções desempenhadas pelo administrador público em matéria de penas por intermédio de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em virtude das más condições prisionais e da superpopulação em estabelecimentos do Estado.<sup>30</sup> Dadas as dificuldades de acesso ao conjunto de decisões proferidas em primeira instância, a pesquisa utilizou a base de dados do Tribunal de Justiça e buscou os acórdãos proferidos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012 que tratassem de “superpopulação prisional” no âmbito de ações civis públicas. Foram identificadas 92 decisões, referentes a 72 municípios, das quais a grande maioria diz respeito a pedidos de transferência de presos e a pedidos de interdição de estabelecimentos. Há também, em menor número, pedidos voltados à realização de obras, promoção de cuidados com a saúde dos detentos e, até mesmo, solicitação de “não recolhimento de novos presos quando o estabelecimento ultrapassar o dobro de sua capacidade”.<sup>31</sup> Do total de pedidos, ao redor de 40% foram julgados procedentes ou parcialmente procedentes em primeira instância e essa taxa caiu para menos da metade em relação à segunda instância (18%). Mas pouco se pode inferir sobre o potencial dessas decisões em modificar as condições de vida nos estabelecimentos prisionais objeto das ações já que, entre a decisão do Tribunal e sua execução integral, há um longo caminho a ser percorrido. Em função disso, e nos limites da pesquisa, importa menos avaliar a efetividade deste mecanismo de enfrentamento do problema da superpopulação prisional e mais identificar os argumentos utilizados nos acórdãos do Tribunal de Justiça para negar os pedidos formulados pelo Ministério Público.

Algumas dessas decisões não admitem a interferência do Judiciário nas decisões administrativas e consideram que a superlotação carcerária é uma questão pertinente apenas ao Poder Executivo e, por consequência, todas as medidas relacionadas ao problema, como a transferência de presos, promoção de reformas e desativação de unidades prisionais também estariam no âmbito da discricionariedade administrativa. Outras decisões reconhecem a competência jurisdicional para intervir em violações de direitos desta magnitude, mas consideram que esta competência é da corregedoria dos presídios, sendo, portanto, inadequada a via da ação civil pública. Em outras situações, ainda, há pleno reconhecimento da gravidade do problema, mas também de sua amplitude e complexidade, como neste exemplo: “todo o sistema carcerário está

---

30. Trata-se de pesquisa recém-concluída e em vias de publicação sobre a gestão da pena no Estado de São Paulo.

31. TJSP, AC 9151645-80.2004.8.26.0000, j. 22.02.2010, rel. Des. Reinaldo Miluzzi.

em situação calamitosa, sendo inútil a transferência de presos de uma cadeia superlotada para outra em idênticas ou piores condições”.<sup>32</sup>

Os argumentos utilizados para negar os pedidos formulados nas ações civis públicas refletem o modo como o Judiciário – mas também a Fazenda Pública que os formula em suas contestações – compreendem a divisão de tarefas em matéria de penas. O reconhecimento da “situação calamitosa” e generalizada pauta também o modo como o Poder Executivo – aqui, vale lembrar, tanto na esfera estadual quanto federal – tem lidado com o problema: quase exclusivamente por intermédio da criação de novas vagas, marcando sua contribuição ao círculo vicioso de expansão do sistema prisional. Veja a pesquisa de Fabiana Costa, publicada em 2012, sobre os convênios celebrados entre o Funpen e os Estados para repasse de verbas entre 1994 e 2009: 88,7% construção e ampliação de estabelecimentos, 6% aparelhamento; 3,3% reintegração e capacitação, 1,3% para penas alternativas e 0,01% para ouvidoria.<sup>33</sup> Menciona-se a esfera federal e estadual para registrar, mais uma vez, a irrelevância da configuração político-partidária para a caracterização do problema.

Em conjunto, essas três pesquisas parecem mostrar que os mais diversos atores sociais – de diferentes extrações ideológicas – levam ao Legislativo propostas visando o aumento das penas existentes e a criação de novos crimes. O Judiciário calcula e aplica as penas, limitado, constrangido (ou aliviado), pelas penas mínimas estabelecidas pelo legislador. E quando é provocado para interferir nas violações sistemáticas geradas pela superpopulação prisional nem sempre se considera competente para decidir. A Administração Pública, por sua vez, precisa gerir o número de vagas em um sistema em relação ao qual não dispõe controle nem sobre a entrada, nem sobre a saída. E ao invés de investir em políticas públicas que enfrentem a utilização massificada e desmesurada da instituição prisional, canaliza recursos humanos e materiais à construção de novas vagas de instituições fechadas.

Não resta dúvida que em todas essas esferas há cidadãos e cidadãs que trabalham dia e noite para conter ou inverter esse ciclo. Isto é, a caracterização proposta aqui localiza-se justamente neste plano geral que toca diretamente o modo como as três esferas de governo concebem e projetam a distribuição e tarefas em matéria de penas. Ao observá-las em conjunto e no modo como

32. TJSP, AC 0000498-20.2009.8.26.0281, j. 28.09.2011, rel. Des. Sérgio Gomes.

33. COSTA, Fabiana. O discurso, a realidade, as perspectivas. *Carta Capital*, 03.01.2012. Disponível em: [www2.forumseguranca.org.br/content/o-discurso-realidade-perspectivas].

se articulam, esses resultados parecem sugerir que a transformação do quadro de violência institucionalizada sobre a população prisional passa não somente pelo modo como concebemos as funções da punição no mundo contemporâneo, mas também como distribuímos tarefas no interior do Estado. Este ângulo de observação da indiferença ao problema da supervalorização da prisão e, com ela, da superpopulação carcerária parece abrir uma nova agenda de pesquisas empíricas em direito, voltadas justamente a desnudar os arranjos normativos e institucionais que favorecem a institucionalização da violência e a continuidade dos massacres sobre milhares de cidadãos e cidadãs brasileiras. Por mais que pesquisadores tendam a sobrevalorizar seus objetos de pesquisa parece-nos que os temas tratados neste ensaio constituem questões fundamentais e prementes para o nosso longo processo de consolidação da democracia brasileira. E questões que, como vimos, não se resolvem apenas no voto ou nas ruas, mas dependem de novas ideias e de novas pesquisas.

---

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- Carandirú: uma questão de sensibilidades jurídicas, de Andréa Bueno Buoro – *RBCCrim* 20/81;
- Caso do Carandirú: um estudo sociojurídico (1.ª parte), de Cesar Caldeira – *RBCCrim* 29/129; e
- Caso do Carandirú: um estudo sociojurídico (2.ª parte), de Cesar Caldeira – *RBCCrim* 30/143.