



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Gonçalves da Cruz, Marcus Vinicius; Godinho de Souza, Letícia; Cerqueira Batitucci, Eduardo
Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre, 2013, pp. 1307-1325
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241028538011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo¹

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz
Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Letícia Godinho de Souza
Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Eduardo Cerqueira Batitucci
Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Esse artigo analisa a trajetória recente da política penitenciária em São Paulo, o estado brasileiro com o maior número de pessoas encarceradas. A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas utilizadas, ressaltando as dificuldades existentes para sua institucionalização. Os levantamentos revelam que a expansão do sistema é marcada por um endurecimento dos regimes de aplicação da pena, encerrando um breve período de humanização nos anos 1980. O recrudescimento das ações da “sociedade dos cativos”, a disseminação de controles mais rígidos, como o Regime Disciplinar Diferenciado, o embate político e midiático reforçaram um ciclo vicioso voltado para o aumento da repressão. Conclui-se que foram mantidas as características paradoxais do sistema prisional, em que de um lado a sociedade assume a custódia de seus agressores e a defesa de sua dignidade humana como obrigação moral, enquanto falha na perspectiva de garantia de suas necessidades básicas. Assim, o equilíbrio entre as estratégias de expansão do sistema carcerário e outras ações de respeito aos direitos dos presos somente terá efetividade com a firme adoção de processos de inclusão social dos encarcerados.

PALAVRAS-CHAVE: prisão; sociedade dos cativos; política penitenciária.

Ruta reciente de la política penitenciaria en Brasil: el caso de São Paulo

En este artículo se analiza la trayectoria reciente de la política penitenciaria en São Paulo, el estado brasileño con el mayor número de personas encarceladas. A partir de un enfoque cualitativo se realizó investigación mediante el análisis de los diferentes contextos y indicativos de la política pública que se utiliza, destacando las dificultades para su institucionalización. Los estudios revelan que la expansión

Artigo recebido em 11 nov. 2011 e aceito em 16 maio 2013.

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio à pesquisa que originou este artigo, aos bolsistas do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e aos pesquisadores Camila Dias e Fernando Salla pela profícua interlocução.

del sistema se caracteriza por un endurecimiento de la aplicación de los regímenes de penalización, poniendo fin a un breve período de humanización en la década de 1980. La intensificación de las acciones de la “sociedad de los cautivos”, la difusión de los controles más estrictos, como el régimen disciplinario diferenciado, el embate entre política y los medios de comunicación refuerza un círculo vicioso ante aumento de la represión. Llegamos a la conclusión de que las características paradójicas se mantuvieron en el sistema penitenciario, en el que un lado de la sociedad tiene la custodia de sus atacantes y la defensa de la dignidad humana como una obligación moral, mientras no garantiza sus necesidades básicas. Por lo tanto, el equilibrio entre las estrategias de expansión del sistema penitenciario y otras acciones con respecto a los derechos de los presos sólo será efectivo con la firma de implementación de los procesos de inclusión social de las personas encarceladas.

PALABRAS CLAVE: la cárcel; la sociedad de los cautivos; la política penitenciaria.

Recent path of penitentiary policy in Brazil: the case of São Paulo

This article reviews the recent history of prison policy in Sao Paulo, the Brazilian state with the largest number of inmates. From a qualitative approach, was carried out research examining the different contexts and policies adopted, highlighting the difficulties in its institutionalization. The study shows that prison facilities expansion is followed by a tightening rule, ending a brief period of humanization in the 1980's. The hardening actions of “prison gangs”, the spread of tough controls, such as the differentiated disciplinary regime, the political and mediatic brunt, reinforced a vicious cycle toward increase repression. We conclude that the paradoxical characteristics were kept in the prison system, in which one side of society takes custody of it's offenders and defends their human dignity as a moral obligation, while failing in the perspective of ensuring their basic needs. Thus, the balance between the strategies of expansion of the prison system and other actions concerning the rights of inmates will only be effective when processes of social inclusion of the inmates are tightly adopted.

KEYWORDS: prison; prison gangs; penitentiary policy.

1. Introdução

Ao longo dos tempos, as formas de punição e o papel desempenhado pela pena foram adquirindo diferentes conotações conforme o tipo de sociedade e a concentração do direito de punir nas mãos do Estado (Ribeiro et al., 2004). A evolução da sociedade levou à eliminação de estratégias de castigo de criminosos, como suplício e vingança, com sua substituição pela penitenciária como instituição privilegiada de sua punição e recuperação (Goffman, 1980, 1987). O aparato do sistema de justiça criminal no âmbito de um estado democrático de direito instaura “mecanismos normativos e institucionais para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, de tal forma que o objetivo de proteção ao cidadão contra o crime seja ponderado com o interesse de proteção dos direitos fundamentais do acusado” (Azevedo, 2009:95). Os direitos dos apenados enfrentam enormes resistências junto a populações expostas à criminalidade e à violência, propensas a aderir a perspectivas mais punitivas (Paixão, 1991). No caso brasileiro, há diversos indicativos de um aparato institucional que não vem dando conta de prevenir, controlar e conter o fenômeno da violência e da criminalidade (Cruz e Batitucci,

2007), tampouco adotar medidas junto àqueles de comportamento desviante que minimizem a impunidade e possam levar à correta detenção dos criminosos, observando-se a legislação vigente, no âmbito de prover ao encarcerado perspectivas de reinserção social.

Após 20 anos do já clássico estudo de Antônio Luiz Paixão — *Recuperar ou punir?: como o estado trata o criminoso* (Paixão, 1991) —, o percurso da política penitenciária brasileira apresenta circunstâncias ainda não superadas desde então: o agravamento das condições de superlotação, elevados custos sociais e econômicos de manutenção das políticas de encarceramento, a mobilização da “sociedade dos cativos”, os distintos estágios de violência no interior das cadeias e penitenciárias com recorrentes fugas, motins e rebeliões, além de indícios de corrupção no sistema e a necessidade de um efetivo cumprimento da Lei de Execuções Penais (LEP) (Anistia Internacional, 2008; Lemgruber, 2000).

O contexto da década de 1980 coincide com a mudança de patamar do estado de bem-estar, em que prevalecia como pilar do sistema penal e de controle social uma política criminal inspirada nos princípios de humanidade, legalidade e utilidade, e incorporação social. O tratamento correccional apropriado tornaria possível a posterior reinserção de um infrator na sociedade, minimizando a propensão da reincidência e, desse modo, gradualmente reduzindo a ocorrência do desvio. No entanto, foram operadas mudanças no sistema de justiça criminal, segundo pressões por respostas e resultados mais rápidos e eficazes, disseminando tendências de um controle penal mais rígido, gerencialmente orientado e dirigido a grupos sociais específicos. Este cenário compromete diretamente a realização dos propósitos das políticas públicas de recuperação do criminoso, visto o contraste entre as ações voltadas para a humanização do sistema e para inserção do apenado na sociedade *versus* o aumento vertiginoso da população carcerária e pressão pelo aprofundamento das práticas punitivas (Garland, 2001; Wacquant, 2001).

As consequências da transformação dos conceitos que sustentam o aparato disciplinador revelam uma sociedade que exacerba seu viés conservador ao rotular o infrator preso de tal maneira que dificulta sua volta ao convívio social, visto que as organizações policiais o encaram como eterno suspeito. Acrescenta-se, ainda, a baixa fiscalização da execução penal de modo efetivo pela sociedade, o que reforça a pouca importância da questão prisional na seara das políticas públicas — já que a própria sociedade, de modo geral, não se importa com as condições de encarceramento, mesmo que a realidade prisional seja vivenciada pela parcela mais humilde da população, com as exceções recentes de maior repercussão na mídia.

O sistema prisional, cada vez mais demandado e ressignificado como estágio do processo de punição, deveria ter suas distorções equacionadas, visando uma redução de custos do aparato do sistema de justiça criminal (e de saúde, por exemplo) (Opas, 2007). Além disso, ações voltadas para o gerenciamento da massa carcerária (Fischer, 1989), a inserção social dos apenados e a possível diminuição da reincidência poderiam acelerar a persecução criminal e ampliar o controle da sociedade sobre esta área (Neri, 2006; Pires e Palassi, 2008).

Este artigo analisa a trajetória recente da política penitenciária em São Paulo, o estado brasileiro com o maior número de pessoas encarceradas, tomando como marco inicial os anos 1980. A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas utilizadas, ressaltando as dificuldades existentes

para a institucionalização da política carcerária. Isto em uma lógica na qual a aplicação da Lei de Execução Penal (Brasil, 1984; Noronha, 1998) vem sendo operada lentamente ao longo dos últimos tempos, sendo sua maneira de interpretação modificada a partir da ocorrência de eventos de grande repercussão midiática. Para melhor compreensão do contexto, também foram consultados os dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e do Ministério da Justiça, que apresentam o perfil quantitativo da evolução da população carcerária.

No caso de São Paulo, do Massacre do Carandiru em 1992 à primeira grande rebelião comandada pela organização Primeiro Comando da Capital (PCC), envolvendo 29 unidades prisionais em fevereiro de 2001, há uma exposição das mazelas do sistema, sendo elemento propulsor de medidas de exceção, como a implantação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Por outro lado, esta é uma situação em que o país patina em termos de políticas públicas voltadas prioritariamente para o endurecimento das penas, apoiadas pelo clamor público, inclusive quando da discussão da maioria penal, por exemplo. Conclui-se que esta trajetória recente, aliada aos patamares elevados de violência e criminalidade na sociedade brasileira, provocou uma aceleração nas ações governamentais voltadas para a prática de uma política carcerária centrada na contenção, com pouco espaço para a reinserção social do apenado.

2. Novos padrões de controle social

A partir da crise do estado de bem-estar social, ao final dos anos 1970, novos parâmetros marcados pela maior rigidez no controle do comportamento e da execução da justiça — modalidades de punição mais restritivas e concepções de ordem social mais conservadoras — evidenciam-se no bojo das transformações sociais, políticas e econômicas. A nova configuração imprime novas sensibilidades culturais que redefiniram o papel das instituições do sistema de justiça criminal, das penas e do criminoso (Garland, 1995).

No mercado, as mudanças dão origem à problematização da própria ordem. As regras são quebradas mais facilmente, mas também mais frequentemente questionadas; a sociedade civil se torna mais segmentada e diferenciada, uma vez que a exclusão no mercado dá vazão a exclusões e divisões dentro da sociedade civil. Por seu turno, as respostas do Estado muitas vezes reforçam a exclusão da sociedade civil e do mercado, como é o caso das novas tendências referentes às políticas públicas de segurança. No contexto anterior do estado de bem-estar prevalecia como pilar do sistema penal e de controle social uma política criminal inspirada nos princípios de humanidade, legalidade e utilidade, e incorporação social. Mais que um elemento técnico do sistema legislativo, a concepção política do estado social possuía função justificante e racionalizante do mesmo. A prevenção da criminalidade seria alcançada por meio de uma intervenção estatal geral, necessária e suficiente para reduzir a desigualdade e promover um ambiente social mais saudável. O tratamento correccional apropriado tornaria possível a posterior reinserção de um infrator na sociedade, minimizando a propensão da reincidência e, desse modo, gradualmente reduzindo a ocorrência do desvio. A criminalidade foi caracterizada como o resultado de forças sociais operando sobre um indivíduo, cujo *deficit* de inclusão poderia eventualmente gerar o comportamento criminoso. Para lidar com esse de-

sajuste estrutural, o aparato social estatal adotou políticas de combate à distribuição desigual das oportunidades e organizou uma rede de seguro social, de forma a minorar a exclusão econômica. Reengenharia social e tratamento correccional de infratores seriam capazes, portanto, de proporcionar um controle eficaz da criminalidade como fenômeno social.

Em sua nova tarefa de adotar um rígido controle da criminalidade, as tecnologias de bem-estar, baseadas no “tratamento” e nas formas de reinserção social, foram julgadas inapropriadas para solucionar o problema. As classes menos favorecidas passaram a ser consideradas permanentemente fonte de risco, requerendo vigilância severa, sendo seu controle considerado apenas a realização de “um tipo de função de gerenciamento do lixo” (Feeley e Simon, 1992).

Os estudos de Garland (2000, 2001), entretanto, demonstram que, muito ao contrário de uma retirada do Estado, tem se verificado uma maior mobilização desse mesmo Estado no que diz respeito ao controle social, principalmente das classes mais baixas. Não somente penas mais severas foram mobilizadas em uma tentativa enérgica de manter intacta sua soberania e seu monopólio do controle social, mas uma racionalidade mais punitiva com respeito à disciplina social se torna uma forma de reafirmar a soberania estatal, uma vez que, por meio da punição a da vitalidade desse poder, seria demonstrada e mantida, ao menos em seus aspectos simbólicos. Nesse sentido, grupos potenciais de inimigos são invocados, mediante a técnica da chamada “criminologia do outro”, que demoniza setores da população considerados ameaçadores para a organização regular da vida quotidiana.

A partir da redefinição das estruturas de bem-estar, dotadas de novos objetivos, prioridades e técnicas, um novo aparato cresce amplamente ao redor do Estado, conformando uma nova *estratégia de responsabilização* — passa-se a enfatizar o controle situacional e medidas preventivas no âmbito da sociedade civil, “promovendo um novo tipo de ação indireta, no qual as agências estatais ativam a ação de organizações e atores não estatais” (Garland, 2001:124).

Essas novas tendências de um controle penal mais rígido, vingativo e dirigido a grupos sociais específicos, considerados “ofensores potenciais”, vêm sendo verificadas em países da Europa e nos Estados Unidos, com a difusão dessa tendência para a América Latina, apesar de todas as suas especificidades institucionais locais.

A concentração das causas do problema nos processos estruturais mais amplos, como o processo de desindustrialização; as transformações produtivas, sociais, urbanas; os preconceitos raciais e sociais sugerem que o Estado não deve se preocupar com as causas da criminalidade das classes pobres. O discurso conservador, ao contrário, indica como solução um Estado punitivo, no qual os menos favorecidos devem ser punidos com eficácia e intransigência. A máxima “tolerância zero” passa a ser o princípio policial que orienta as práticas criminológicas.

Os principais fundamentos do conceito de “tolerância zero”, criado por Dennis (1997), são enumerados por Young (2002):

1. diminuição da tolerância para com crimes e desvios;
2. uso de medidas punitivas drásticas para alcançar esse objetivo;
3. retorno a padrões passados de respeitabilidade, ordem e civilidade;

4. estabelecimento de uma relação de continuidade entre incivildades e crime, considerando pequenas infrações tão problemáticas à “qualidade de vida” como os crimes.

O foco do sistema penal se desloca da identificação das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores, consideradas inúteis na determinação de políticas públicas, para a identificação de situações e atitudes “propensas” a gerar um comportamento criminoso. Nesse sentido, o discurso dessa “nova penalogia” se concentra sobre a gerência “atuarial” de agregados ao invés da adjudicação de culpabilidade individual, base do direito penal clássico. A avaliação de perfis de risco guia também o esquema de sentenciamento, e o encarceramento torna-se o modelo preferencial de punição, visto que pressupostamente reduz o efeito do crime na sociedade, ao segregar de seu interior os desviantes.

Nesse sentido, Feeley e Simon (1992) argumentam que essa nova penalogia não é transformativa, mas apenas gerencial: ela estabelece uma vasta rede de controle, desde a prisão, para os indivíduos “mais perigosos”, à vigilância e à supervisão de infratores de baixo risco; as grandes expectativas do sistema passado — reinserção, tratamento, em suma, *inclusão* — são substituídas por protocolos formais internos de performance, sem referência a qualquer objetivo social concreto. Por meio da neutralização social promovida pelo encarceramento, essas tecnologias, ao invés de influenciar os infratores ou potenciais infratores com vistas à sua reinserção social, procuram reduzir as oportunidades para que a infração ocorra ou aumentar as chances de um infrator ser pego. A reincidência era uma grande preocupação no passado, porque indicava um fracasso nos objetivos do sistema (o insucesso das técnicas de reinserção social); em uma perspectiva contrária, agora essas taxas de reincidência funcionam como medida da efetividade do controle exercido pelos mecanismos de controle (reforço do encarceramento significa sucesso do aparato repressivo). Os indicadores de desempenho das instituições avaliam, assim, a eficiência do sistema mais do que seu impacto na sociedade ou o alcance dos objetivos sociais (Fonseca, 2008). O quadro 1 resume as principais mudanças operadas no sistema de controle da criminalidade.

Quadro 1
Neoclassicismo e criminologia atuarial

	Neoclassicismo penal	Criminologia atuarial
Foco	Crime	Comportamento antissocial
Prova	Ocorrência concreta do crime	Risco
Objetivo	Eliminação	Limitação de perdas / minimização de danos
Suspeita	Individual	Categorial
Método	Dissuasão	Prevenção
Agência	Estado	Estado e mecanismos privados
Lócus	Espaço público	Propriedade privada de massa
Solução	Reparação	Seguro
Sentença	Proporcionalidade	Periculosidade

Fonte: Young (2002:77).

Esses apontamentos tornam mais claro um aspecto apontado na literatura como característico das mudanças ocorridas no âmbito criminológico e nas práticas da punição. Trata-se do que Garland (1995) chama de “populismo punitivo”: o fato de que a justiça criminal tem se tornado menos autônoma do que em sua configuração anterior, sofrendo a interferência de interesses “políticos” e das demandas da opinião pública. Assim, essas preocupações impõem-se sobre as questões criminológicas na definição das atuais políticas públicas, e pretensões populistas, que resultam em vantagem eleitoral, se sobressaem como determinantes das mesmas.

Ainda que não seja um fenômeno novo, as mudanças legislativas no Brasil vêm sendo majoritariamente impulsionadas por campanhas articuladas pela mídia de massa (Coelho, 1978). No começo dos anos 1990, a imprensa explorou uma variada gama de crimes violentos, em que cada episódio era seguido por uma forte comoção popular. Como resultado, o medo do crime violento instantaneamente aumentou no meio da sociedade, acarretando uma suscetibilidade política para reformar o tratamento da justiça criminal para certos tipos de crimes. Demandas por punições mais severas se espalharam e o governo foi forçado a implantar uma resposta rápida para combater essa situação de descontrole (Câmara, 2007). Os políticos responderam a essas ansiedades e medos através do mecanismo mais simples de retórica política, a saber: a expressão de sentimentos punitivos.

A Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) foi, em consequência, sumariamente aprovada, mudando as disposições legais já disponíveis para determinadas ofensas. O objetivo do novo tratamento previsto na legislação foi o de fornecer uma estrutura muito mais dura para o combate desses crimes. Posteriormente, após episódicas demonstrações de preocupação pública, outras emendas aumentaram o rol de delitos sujeitos a essas regras mais restritas e severas (Fonseca, 2008). Medidas duras em relação ao crime organizado também revelaram a adoção de um padrão autoritário de reação, em grande parte baseado em respostas meramente simbólicas. O acusado de alguns crimes, por exemplo, poderá estar sujeito à prisão durante seu julgamento, não tendo direito à liberdade provisória.

Nesta esteira, recentemente, a Lei nº 10.792/2003 criou o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), que tornou ainda mais rigorosas as condições nas quais alguns infratores cumprem sua sentença (Dias, 2009). Curiosamente, não são juízes, mas os funcionários de penitenciárias que têm a faculdade de impor esse regime austero sempre que um prisioneiro for considerado um risco para o estabelecimento em que cumpre a pena ou para a sociedade como um todo.

Na América Latina, o principal sinal da mudança no sistema punitivo é dado pela taxa de encarceramento. O aumento desmesurado na população carcerária na região é devido, em geral, à tendência de resolver qualquer ofensa por meio da prisão preventiva; pelo processo penal moroso; pela resistência à aplicação de sanções alternativas; pela intensificação da legislação antidrogas; pela adoção de sentenças mais altas; e pela corrupção e ineficiência no processamento dos casos. A “guerra contra as drogas” é considerada por Wacquant (2001) uma das causas mais importantes da explosão da população carcerária. As ações, para esses tipos de delito, explicam, junto com o abandono do ideal da reabilitação, a multiplicação dos

dispositivos ultrarrepressivos, como a generalização do regime das penas fixas e irredutíveis, a elevação do limite de execução das sentenças pronunciadas, a perpetuidade automática após o terceiro crime, punições mais rigorosas para os atentados à ordem pública. Ao mesmo tempo, expressam ainda o caráter fundamentalmente discriminatório das práticas policiais e judiciais implantadas no âmbito da política da “lei e ordem” (*Law & Order*) das duas últimas décadas (Wacquant, 2001:95).

Nos países latino-americanos, a histórica predominância de condenados ou acusados de crimes contra a propriedade é agora substituída pelos crimes relacionados às drogas. A detenção anterior ao julgamento é a norma nesta região, e os “prisoneiros não sentenciados” tornaram-se recorrentes no interior dos sistemas penitenciários. O encarceramento como resultado de julgamento constitui a exceção. Uma enorme proporção da população encarcerada é constituída por “ladrões de galinha”, que passam mais tempo na prisão aguardando julgamento do que o tempo estabelecido legalmente para sua ofensa, violando o princípio da presunção legal de inocência. O convívio entre presos aguardando julgamento e sentenciados distorce a vida prisional, uma vez que não são obrigados a trabalhar ou estudar até que sejam considerados culpados.

No Brasil, os números revelam que a população carcerária vem aumentando. Em 1995 havia 95,4 presos por 100 mil habitantes, em 2000 a taxa passou para 134,9 e em 2005 atingiu 196,2, alcançando 259,17 presos por 100 mil habitantes em 2010, taxa que mostra a tendência de encarceramento em massa. Os números absolutos (tabela 1) revelam a evolução da população carcerária no Brasil.

Tabela 1
População encarcerada no Brasil, 1988-2010

Ano	1988	1995	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presos	88.041	148.760	211.953	308.304	361.402	401.236	422.590	451.429	473.626	496.251

Fonte: Ministério da Justiça (2011).

Os números revelam que 30% da população carcerária brasileira é oriunda de prisão preventiva (Human Rights Watch, 1998). O uso de sentenças alternativas é de 1,5%, de acordo com o censo de 1995, muito baixo, quando comparado com números dos EUA e da Europa. O aprisionamento em cadeias e centros de detenção policiais é a regra. No estado do Paraná, por exemplo, de acordo com dados do Ministério da Justiça (2011), o índice chega a 82%, enquanto na Bahia a proporção é de surpreendentes 98%. Isto sem contar os locais onde está grande parte da população carcerária brasileira, instalada em lugar não apropriado.

Paixão (1991) reforça que as penitenciárias deveriam procurar recuperar o indivíduo oferecendo-lhe condições de trabalho e residências bem semelhantes às aquelas apresentadas na vida social livre. Assim, o desempenho governamental no que tange a políticas públicas de recuperação do criminoso seria mais satisfatório e eficiente, conforme preconizado na Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), na qual o preso deveria ver atendidas suas necessidades

materiais, morais e espirituais por meio do atendimento aos seus direitos. Por exemplo, entre as colocações da LEP, encontram-se o aprendizado e a prática de profissão e a remuneração pelo trabalho desenvolvido.

Análises recentes do sistema prisional brasileiro (Ferreira e Fontoura, 2008) revelam condições carcerárias marcadas pela superlotação; “depósito” de presos em delegacias de polícia e existência da prática de torturas nesses locais; ausência de assistência médica e odontológica; violência dos agentes penitenciários contra os presos, e dos presos entre si; impunidade prevalente; além de escassas oportunidades de trabalho, educação, treinamento e lazer. Por outro lado, os poucos avanços verificados apontam para algumas políticas de visitação e tratamento para as mulheres presas, que são poupadas de alguns dos piores aspectos das prisões masculinas, o que não significa que as prisões femininas em geral possuem os requisitos mínimos necessários a uma contenção adequada.

Os diagnósticos do sistema indicam a premência na melhoria das condições de presídios, cadeias e delegacias com fins de controlar a brutalidade dos agentes penitenciários e policiais; reduzir os níveis de superlotação; limitar as delegacias de polícia à detenção de curto prazo de suspeitos criminosos; melhorar as condições gerais de assistência; prevenir abusos entre os presos; facilitar o contato com a família e amigos dos presos; encorajar a reabilitação; fornecer atividades produtivas aos detentos e facilitar a fiscalização do tratamento e das condições carcerárias (Ferreira e Fontoura, 2008).

Um fenômeno, cujos contornos foram levantados por Adorno (2008) no caso brasileiro, é que a ampliação da oferta de vagas levou ao encarceramento em massa, em especial das lideranças do narcotráfico e de outras modalidades de crime, levando para dentro das prisões o crime organizado. Ainda que este não seja um fenômeno recente (Paixão, 1991), sua dinâmica modificou-se sobremaneira, com frequente exibição de sinais de empoderamento, como a utilização de telefones celulares e centrais telefônicas, a complacência de agentes institucionais de controle, a vasta rede de apoio externo constituída de familiares dos presos, incluindo parcela de advogados, além da tradicional pressão dos mais fortes sobre os mais fracos. O crescimento da “sociedade dos cativos” a partir da articulação no cárcere de grupos externos como Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos no estado do Rio de Janeiro, ou de grupos internos como o Primeiro Comando da Capital, no estado de São Paulo, passou a influenciar a dinâmica de gestão das unidades prisionais (Dias, 2009).

Os impactos dessa situação transcendem a área da segurança pública, sendo fonte de preocupação não apenas da sociedade, mas do Estado em áreas como trabalho, educação, urbanização e saúde. No entanto, a responsabilidade mais específica sobre o problema continua sendo atribuída pela mídia e pelos atores políticos, de maneira geral, ao sistema de justiça criminal (Ferreira e Fontoura, 2008).

3. Política penitenciária em São Paulo

No início da década de 1980, a situação dos presídios paulistas não era diferente dos outros estados brasileiros. A maior parte dos presos permanecia em cadeias públicas e delegacias que

estavam sob a égide da Secretaria de Segurança Pública, em condições precárias, superlotação e a “clássica” mescla entre presos provisórios e aqueles condenados.

Cabe ressaltar um aspecto importante na política prisional paulista, em que havia uma concentração considerável de presos do sistema policial e de presos condenados na Casa de Detenção, localizada no Carandiru, e na Penitenciária do Estado. Ambas localizadas na capital paulista, com cerca de 80% de detidos da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado (Coespe), unidade administrativa responsável pela gestão do sistema. Salla (2007:74) ressalta que a “Casa de Detenção sempre exerceu um papel de sorvedouro de presos do sistema de segurança pública e de certa forma amenizou as tensões nas delegacias e cadeias públicas”. Este processo de concentração dos *deficits* transformou estas duas unidades nas mais visadas das políticas de gestão paulista, ainda que em 1983 houvesse 14 unidades penitenciárias no estado.

A redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, evoca o movimento reabilitador da prisão quando este se encontra em declínio nos países centrais. Essa ideia central marcará o processo político de “humanização dos presídios” a partir de 1983, no governo Franco Montoro em São Paulo. A ideia geral era propiciar maior transparência ao sistema e extirpar do mesmo as práticas de arbítrio, violência e tortura que haviam sido perpetuados ao longo do regime militar. A política implantada visava estabelecer práticas de gestão das unidades prisionais que privilegiassem o respeito aos direitos humanos, a criação de mecanismos de diálogos entre a direção dos estabelecimentos penitenciários e os detentos, a renovação dos quadros técnicos que atuavam nas penitenciárias e a reordenação dos serviços voltados para a reintegração dos presos na sociedade (Fischer, 1989; Teixeira, 2009).

Dentre as ações empreendidas estavam a procura de ampliação do número de vagas, a criação das chamadas “Comissões de Solidariedade”, constituídas e eleitas pelos presos para diálogo direto com o sistema penal e a administração da secretaria, além de medidas voltadas para implantação de assistência judiciária aos presos, abolição da censura na correspondência dos presos e organização das visitas conjugais.

Forças internas e externas mobilizaram-se contra esta política. Teixeira (2009) identifica um papel importante no movimento de oposição pelos quadros mais elevados da operação do sistema, como diretores e guardas de presídio, bem como de parte da imprensa, que, segundo Paixão (1991), denunciava em um debate público as políticas penais lenientes, que haviam entregado a gestão das prisões aos transgressores. Havia uma tentativa de associar a política de humanização dos presídios à ação e à proliferação da “sociedade dos cativos”, caracterizados em São Paulo pela suposta existência das Serpentes Negras, na Penitenciária do Estado, coincidentemente a que implantou com maior sucesso as comissões de presos. Tais grupos seriam os responsáveis por fomentar as rebeliões e fugas em massa, enquanto os aumentos dos índices de criminalidade e violência estariam associados às medidas de controle de uso da força pelo aparato policial. Para Salla (2007), a própria ação ou omissão dos servidores das unidades penitenciárias agravou o cotidiano da gestão prisional que acarretou desestabilização do sistema, gerando novos tumultos, motins, tentativas de fuga e rebeliões.

As rebeliões de março de 1985 na Casa de Detenção de São Paulo, em junho de 1986 na Penitenciária de Araraquara e em setembro daquele ano na Penitenciária de Presidente Wenceslau foram marcadas pela violenta repressão das forças policiais, pouca negociação e

um saldo de mortos entre presos e funcionários. Tais episódios, descritos em Fischer (1989), revelariam uma forma de atuação que seria “retomada em situações posteriores, mesmo sob governos supostamente mais afinados com a pauta democrática” (Salla, 2007:76).

Assim, não obstante o processo de redemocratização do país, o cenário de resistência ao processo de humanização do sistema penitenciário revela os parâmetros conservadores da própria instituição carcerária, da ordem prisional e das lideranças dos prisioneiros, bem como de parte da mídia, partidos políticos e da visão da população com suas representações sobre o crime, o criminoso e a prisão (Teixeira, 2009).

Não escapam à análise de Paixão (1991) elementos outros para além da retórica conservadora das opiniões daquele tempo, uma vez que, longe da dimensão emergente da cidadania dos presos, a partir da qual direitos são deduzidos e reivindicados, o que se verificava era uma mudança no comportamento criminoso e na composição da população prisional das áreas metropolitanas brasileiras, como já indicava Edmundo Campos Coelho em “A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade” de 1976. Paixão (1991:77) reforça a ideia de Coelho (1978) de que atividades como assaltos a banco e tráfico de drogas levaram “aos meliantes a ação organizada como requisito de eficiência. Mais jovens, urbanizados, profissionalizados e especializados em carreira de alto prestígio no mundo do crime, não foi estranha sua ascendência sobre a massa e o padrão reivindicatório que o acompanha”.

Para Teixeira (2009), se os anos 1980 foram marcados pelo restabelecimento da ordem democrática, trazendo neste bojo os indicativos de universalização dos direitos fundamentais e ampliação da cidadania, em termos dos governos paulistas do final daquela década e início da década de 1990, representou um vigoroso retrocesso nesta área. Os casos emblemáticos seriam os eventos do 42º Distrito Policial em fevereiro de 1989 com a morte de 18 presos por asfixia devido à superlotação, e o Massacre do Carandiru em outubro de 1992, quando 111 presos foram mortos a partir da intervenção violenta da Polícia Militar para conter o tumulto em um pavilhão, em um acontecimento trágico da então recente democracia brasileira.

De um lado, há um notável esforço para expansão física do sistema penitenciário, que vai de 14 unidades em 1983, passando para 21 em 1987 e chegando a 37 unidades em 1990 — um formidável salto na base física do sistema, a fim de evitar novas rebeliões por superlotação e desgastar a imagem política dos governos. Por outro lado, havia um processo de violação de direitos humanos e empoderamento do aparato de segurança pública paulista, que coincidia no plano geral com a deterioração dos fundamentos da economia nacional com um forte processo inflacionário e crise da dívida pública, e com um aumento consistente nas taxas de criminalidade e violência, não obstante o aumento vertiginoso da população encarcerada.

Para Adorno (2008), a resposta do Estado seguiu sua trajetória tradicional ao reforçar o arsenal legislativo voltado para o endurecimento penal com a promulgação em 1990 da Lei de Crimes Hediondos. Para Teixeira (2009), essa se tornaria o marco simbólico para reorientação das práticas punitivas no país nos mesmos termos preconizados por Garland (1995), uma vez que evoca o aparato repressivo como único instrumento de impacto às taxas de delito. Isto porque a entrada em vigor dessa legislação provocou um aumento do encarceramento, pois teria evocado uma concentração maior de indivíduos no regime fechado e por maior curso de tempo.

No caso paulista, em meados da década de 1990 e sob o forte impacto do Massacre do Carandiru, além de medidas voltadas para a desativação daquela unidade, há movimentos de mudanças organizacionais com a criação em 1993 da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), e a continuidade de construção de novas unidades prisionais, que chegariam a 43 em 1994. As rebeliões não deixaram de ocorrer, mas a partir de 1995 busca-se a introdução de grupos de negociação que incluíam até membros da sociedade civil. No entanto, o uso da força para contenção da massa carcerária, em detrimento de qualquer caráter ressocializador da pena, fez com que a “sociedade dos cativos” se mobilizasse justamente contra essa política.

O caso emblemático e que causa repercussões ainda hoje diz respeito ao Centro de Readaptação Penitenciária Anexo da Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, inaugurado em 1985. Popularizado pelo nome de “Piranhão”, sempre recebeu presos considerados “altamente perigosos” pelo sistema, seja por seus problemas disciplinares, por sua liderança em rebeliões ou por conflitos provocados na massa carcerária. Tal unidade prisional sempre operou de modo diferenciado em relação às demais unidades prisionais: pelos métodos truculentos de tratamento ao preso, por meio de um intenso regime de isolamento em que os presos ficavam na cela em torno de 23 horas por dia, escassos banhos de sol, ausência de atividades coletivas, severas restrições às visitas e ao contato com o mundo exterior, além de severos castigos por meio de cela forte (Teixeira, 2009; Biondi, 2010). Salla (2007) descreve que, em várias rebeliões nos diversos presídios paulistas, uma das reivindicações era a desativação daquela unidade, que sistematicamente era o destino dos amotinados, o que revelava também a ausência de um presídio de segurança máxima, mesmo que previsto na Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984).

Surgem denúncias sistemáticas na segunda metade da década de 1990 da existência de uma nova “sociedade dos cativos”, organizada inicialmente para resistir ou lutar contra o que considera “abusos” do sistema penitenciário, cujo signo maior era o “Piranhão” (Biondi, 2010). Ali teria surgido, em 1993, o Primeiro Comando da Capital (PCC), expresso inicialmente na denúncia da violência do sistema penitenciário e que, apesar de negado em termos de existência durante toda aquela década, materializa-se a partir de uma megarrebelião em fevereiro de 2001. O lema “paz, justiça e liberdade” fora importado do Comando Vermelho, facção consolidada no Rio de Janeiro, com o PCC firmando sua distinção ao adicionar a “igualdade” ao lema. Biondi (2010) ressalta que, desde o nascimento do PCC, o Massacre do Carandiru aparece como um marco de algo que precisa ser evitado. No entanto, ao longo do tempo, a facção revela sua atuação a partir da promoção de atividades criminosas dentro e fora dos presídios com o objetivo de enriquecimento de seus membros, sua expansão e domínio no âmbito do sistema prisional, conseguida à custa de uma adesão nem sempre voluntária dos detidos (Teixeira, 2009).

Salla (2007) reforça que a megarrebelião de fevereiro de 2001 evidenciou a força da “sociedade dos cativos” nos presídios, uma vez que controlavam a massa carcerária em diversas unidades, pois em poucas horas o movimento havia alcançado 29 presídios em todo o estado de São Paulo, mobilizando um montante aproximado de 28 mil presos. Além disso, ressaltava os problemas do sistema penitenciário, como a omissão e a conivência dos agentes do estado para fornecimento de celulares e armas para articulação das rebeliões, além da superlotação e da repressão interna com uso excessivo da força.

Na opinião de Teixeira (2009), as medidas tomadas em resposta a essa mobilização reforçaram o abandono das premissas de recuperação dos presos, ainda que a política da desativação de cadeias regidas pela Secretaria de Segurança Pública, que detinham 40% dos presos, para as novas unidades penitenciárias da Secretaria de Administração Prisional tenha tomado fôlego. Isto porque um novo arranjo voltado para combater a “sociedade dos cativos”, isolando suas lideranças e desafogando os lugares mais críticos, foi sendo efetivado com a criação de unidades que eram geridas sob um Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), implantado em maio de 2001. Esse movimento foi realizado concomitantemente com a desconcentração das unidades prisionais, construídas longe da capital do estado, dispersando os apenados para o cumprimento da pena. Teixeira (2009) reporta que essa política também está alinhada com o que Garland (1995) denomina de prevalência das iniciativas incapacitadoras sobre aquelas ressocializadoras do sistema, uma vez que afastam do convívio social os apenados a partir da distância de suas famílias.

Por exemplo, as iniciativas ressocializadoras, como a ampliação das penas alternativas, a implantação do modelo da Associação de Proteção e Assistência Carcerária (Apac) ou Centros de Ressocialização e a maior participação da sociedade civil na gestão de unidades prisionais, não tiveram o mesmo impacto ou dimensão que a expansão do mecanismo de controle disciplinar propiciado pelo RDD, tão severo quanto o existente anteriormente em Taubaté, ainda que sob novo arcabouço legal e de gestão. A severidade do regime se espelhava na grande permanência dos presos nas celas, em torno de 22 horas por dia, em restrições a visitas e atividades dos presos no interior da unidade. A ideia de controle exacerbado ganha dimensão nacional, diante das sucessivas crises nos sistemas penitenciários dos estados federativos, de modo que o regime é aprovado como Lei Federal em dezembro de 2003. Salla (2007) reflete que esta não seria a solução mais adequada, uma vez que o local de formação do principal grupo criminoso organizado no sistema prisional — PCC — foi justamente onde existiam as regras mais rígidas de controle dos presos.

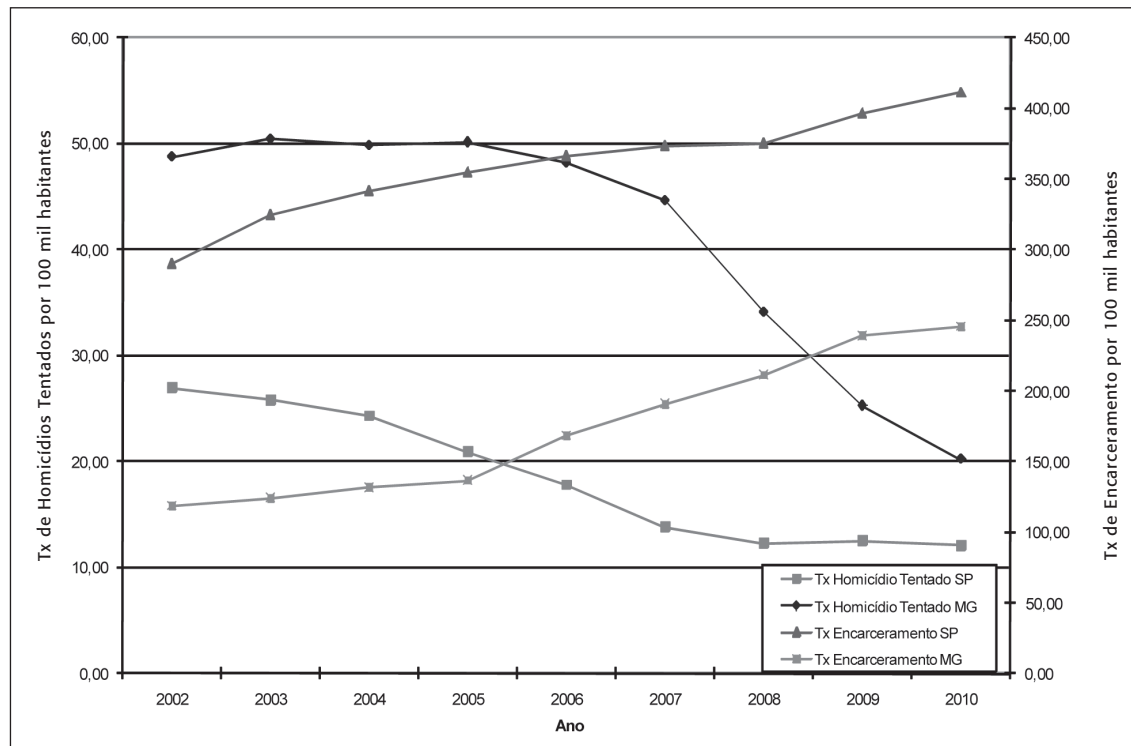
Dias (2009) reforça que a segunda megarrebelião que atingiu o estado de São Paulo em 2006, na qual 74 unidades prisionais se rebelaram, demonstrou o crescimento e fortalecimento do PCC não só no sistema carcerário, mas também fora das prisões, articulando centenas de ataques às forças do estado e atingindo a sociedade civil, revelando que o endurecimento do sistema, mais uma vez, não se mostrou como o caminho mais adequado em termos de política prisional. Afastando quaisquer pretensões de reabilitação, o RDD expressa a consolidação de uma orientação punitiva no Brasil, com apoio da sociedade — originada intramuros, mas que, ao extrapolar os mesmos, tal rebelião atingiu em cheio a credibilidade das políticas de segurança pública do governo paulista.

As políticas públicas na área penitenciária continuam voltadas para a expansão da oferta de vagas por meio da construção de novas unidades, com poucas medidas para elevação das suas condições de habitabilidade ou voltadas para a educação e o trabalho. Do mesmo modo, são pontuais as ações voltadas para valorização e capacitação dos funcionários do sistema, que seguem despreparados para a função e incapazes, muitas vezes, de se afastarem das práticas corruptas e dos jogos de poder que envolvem lideranças e a direção da unidade — isso sem falar na redução cada vez maior do número de funcionários em relação ao número de presos. Para Dias (2009), tal situação representa a acomodação do poder público, que permite uma drástica redução de

seu poder ao dividi-lo com a facção. Se essa acomodação é politicamente interessante para o governo, para a organização criminosa essa situação também é positiva, pois garante o controle da população carcerária, bem como dos muitos negócios ilegais realizados nas prisões paulistas. Por outro lado, a redução dos índices de criminalidade e violência passou a ser justificativa para o endurecimento dos regimes preconizados pela gestão penitenciária em São Paulo.

Uma análise comparativa com outros estados brasileiros permite uma melhor avaliação dos indicadores do sistema prisional em São Paulo. A partir dos dados do agregado nacional do ano de 2004 e para o ano de 2009, é possível identificar a dimensão do quadro geral do sistema paulista. Em 2004, o estado lidava com uma população carcerária de 123.932 indivíduos, para os quais havia a disponibilidade de 81.515 vagas, havendo, portanto, *deficit* de 52.417 vagas no total. Tomando-se os mesmos indicadores para 2009, verifica-se um *deficit* de 59.603 vagas. Por sua vez, a taxa de encarceramento em São Paulo passa de 290 detentos por 100 mil habitantes, em 2002, para 411 detentos por 100 mil habitantes em 2010, confirmando o processo efetivo de elevação de aproximadamente 41,7% da população carcerária paulista. Uma comparação com o segundo maior sistema prisional do país, Minas Gerais, revela a dimensão entre a elevação das taxas de encarceramento e a queda no crime de tentativa de homicídio, um dos crimes violentos contra pessoa (gráfico 1).

Gráfico 1
Evolução das taxas de encarceramento e homicídio tentado –
São Paulo e Minas Gerais, 2002-10



Fonte: Ministério da Justiça (2011).

Assim, o Estado se utiliza dos números relacionados com a redução da criminalidade para justificar o aumento das taxas de encarceramento. No entanto, estudos recentes revelam que a redução de crimes pode estar vinculada também à redução das taxas de encarceramento, desde que haja projetos efetivos de inserção social dos apenados e processos preventivos (Roberts, 2010).

4. Considerações finais

A necessidade de maior efetividade e a mudança do contexto social levaram as instituições do Estado responsáveis pelas unidades prisionais a experimentar novas escolhas em seus processos estratégicos, como as parcerias com a iniciativa privada (Cabral, 2007), regimes disciplinares diferenciados (Dias, 2009) e monitoramento eletrônico de presos (Amaral, 2010). A administração da justiça deve se encarregar de atenuar os problemas da aplicação da pena privativa de liberdade e preparar o detento para o retorno à vida pregressa, de tal maneira que seja possível a convivência pacífica na sociedade.

Essa transição ocorre de modo diferente dependendo do contexto, ainda que, no caso brasileiro, a adoção de inovações nas políticas prisionais verificou-se em um ambiente de forte pressão da comunidade sobre o Estado. Tal pressão foi fruto de diversas circunstâncias, como certas decisões judiciais controversas, os inúmeros mandados de prisão à espera de serem cumpridos e um propalado grau de reincidência criminal. Soma-se a isso a exibição de sinais de poder dos reclusos por meio de rebeliões e atentados nas ruas das grandes cidades, a partir de ordens de suas lideranças encarceradas, que por sua vez reagem a regimes disciplinares mais rígidos. A análise do escopo destas políticas públicas em São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, possibilita que se descortine um escopo significativo dos esforços voltados para modificações nesta seara, diante de contextos distintos da política pública e com resultados diversos sob cada uma das distintas óticas de análise.

Os eventos ocorridos em São Paulo indicam um sistema penitenciário eivado de brutalidade, em que a forte repercussão na sociedade e no Estado brasileiro dos episódios de violência, especialmente os que ganham espaço na mídia, começa a tornar ainda mais aguda a percepção da sociedade sobre a degradante situação da segurança pública no país e do sistema prisional em particular. A repercussão internacional daqueles episódios levou ao questionamento pelas entidades de direitos humanos da precária situação das unidades prisionais paulistas e a atuação da sociedade dos cativos.

No entanto, tal repercussão reforça ainda mais a ideologia de punição contemporânea por meio de sua neutralização e incapacitação, nos termos do encarceramento em massa, e reafirmação de sentimentos públicos em um arcabouço técnico. Trata-se de um modelo que possui um duplo efeito: por um lado, os indivíduos que possuem o estereótipo dos perfis de alto risco são gerenciados mediante sua exclusão do convívio social; por outro, o sistema penal dirige-se ao corpo social em uma perspectiva prioritariamente simbólica, gerando consenso sobre o ajuste e a necessidade das atuais medidas criminais. O alcance desmesurado dos

castigos adquire um estatuto de normalidade em sua relação com as estruturas de poder que o sistema de justiça criminal reproduz.

Essas posições são reforçadas pelo antagonismo entre recuperar e punir expressos na execução das políticas de encarceramentos previstas na Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), e parte da lógica vigente no funcionamento do sistema penitenciário de divisão de forças entre as secretarias de Segurança Pública e a Administração Prisional em São Paulo, não obstante o esforço de transição dos presos da gestão da cadeia pública da Polícia Civil para a administração penitenciária.

Entretanto, ainda não foram superados os problemas historicamente acumulados, entre os quais se destaca a formatação burocrática ineficiente para o contexto contemporâneo, que reforça padrões normativos ultrapassados de gestão administrativa sujeitos aos interesses corporativos. O crescimento da população em ritmo acelerado deparou-se com a incapacidade gerencial e orçamentária dos governos estaduais de proverem recursos humanos capacitados, notadamente para lidar com situações de maior complexidade, como o controle e a segurança das unidades prisionais, que envolvem vigilância e fiscalização do fluxo de pessoas, equipamentos (como armas e equipamentos) e informações. Soma-se a isso a necessidade de fomentar políticas públicas de melhoria de gestão e humanização do sistema, com a implantação dos núcleos de saúde e psicossocial nas unidades prisionais, contando com a contratação de profissionais qualificados como médicos, psicólogos e assistentes sociais, reforço dos núcleos de ensino e profissionalização nas unidades prisionais, bem como atenção com a área jurídica. O atendimento jurídico permite não apenas uma atenção ao apenado, mas também que revisões das penas pudessem ser realizadas aumentando o giro de presos no sistema, liberando vagas para os presos que estavam nas cadeias públicas. Adicionado a essa ação, o reforço das comissões técnicas de classificação nas unidades prisionais poderia permitir uma melhor avaliação do preso e seu potencial de reinserção social.

A estrutura posterior, cristalizada na realidade do PCC, revelou a correção das previsões de Paixão (1991), uma vez que a sociedade dos cativos, sejam falanges ou serpentes, revela padrões organizacionais e reivindicatórios que acompanham a modernização do criminoso nas áreas metropolitanas brasileiras e que altera a estrutura das populações prisionais. Isso não impede que o poder público adote medidas que busquem superar as características paradoxais do sistema prisional, em que, de um lado, a sociedade assume a custódia de seus agressores e a defesa de sua dignidade humana como obrigação moral, enquanto falha na perspectiva de garantia de sua incolumidade física e satisfação de suas necessidades básicas. Assim, o equilíbrio entre as estratégias de expansão do sistema carcerário e outras ações alternativas de respeito aos direitos dos presos somente terá efetividade com a firme adoção de processos de inclusão social dos encarcerados.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer IX (2008)*, São Paulo, n. 4, p. 9-28, 2008.
- AMARAL, Augusto. Entre serpentes e toupeiras: a cultura do controle na contemporaneidade (ou sobre o caso do monitoramento eletrônico de presos no Brasil). *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 75-89, jul./dez. 2010.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2008 — Brasil*. Londres: Amnesty International, 2008.
- AZEVEDO, Rodrigo G. Justiça penal e segurança pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 94-113, fev./mar. 2009.
- BIONDI, Karina. *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 1984. Seção 1, p. 80.
- CABRAL, Sandro. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia das Instituições. *O&S. Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 14, n. 40, p. 29-47, jan./mar. 2007.
- CÂMARA, Paulo S. A política carcerária e a segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 64-70, 2007.
- COELHO, Edmundo C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 139-161, abr./jun. 1978.
- CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo C. (Org.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- DENNIS, Norman. *Zero-tolerance: policing in a free society*. Londres: Institute of Economic Affairs, 1997.
- DIAS, Camila C. N. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 128-145, ago./set. 2009.
- FEELEY, Malcom; SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, v. 30, n. 4, p. 449-474, nov. 1992.
- FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de O. *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*. Brasília: Ipea, março de 2008. (Ipea, Texto para Discussão n. 1330)
- FISCHER, Rosa M. O círculo do poder: as práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria T. L.; FISCHER, Rosa M. (Org.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.

- FONSECA, David S. Assumindo riscos: a importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. In: CANEDO, Carlos; FONSECA, David S. (Org.). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Del Rey, 2008.
- GARLAND, David. *Punishment and modern society: a study in social theory*. Oxford: Claredon Press, 1995.
- GARLAND, David. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- GARLAND, David. The culture of high crime societies: some preconditions of recent 'Law and Order' policies. *British Journal of Criminology*, v. 40, n. 3, p. 347-375, jun. 2000.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1987.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. Nova York, 1998.
- LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Org.). *Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. *População carcerária brasileira: evolução e prognóstico*. Brasília: Depen/MJ, 2011.
- NERI, Marcelo. *Retratos do cárcere*. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2006.
- NORONHA, Edgar M. *Direito penal*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. *Saúde nas Américas: 2007*. Washington, DC: Opas, 2007. (Opas, Publicação Científica e Técnica n. 622).
- PAIXÃO, Antônio L. *Recuperar ou punir?: como o estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1991.
- PIRES, Fernanda M.; PALASSI, Márcia P. Frentes de trabalho da iniciativa privada no Sistema Carcerário do Estado do Espírito Santo. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1-16, set. 2008.
- RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo C. Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais. In: ENANPAD — ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXVIII, 2004, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- ROBERTS, Sam. As crime rate drops, New York's jail population falls to lowest level in 24 years. *The New York Times*, 10 jun. 2010. p. A25.
- SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 72-90, 2007.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Juruá, 2009.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

YOUNG, Jock. *A sociedade excludente*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz é doutor em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). E-mail: marcus.cruz@fjp.mg.gov.br.

Letícia Godinho de Souza é doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). E-mail: leticia.godinho@fjp.mg.gov.br.

Eduardo Cerqueira Batitucci é doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). E-mail: eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br.