

**UM NOVO OLHAR À POLÍTICA CRIMINAL
E À GESTÃO PENITENCIÁRIA**

Editora Appris Ltda.

1.ª Edição - Copyright© 2022 dos autores

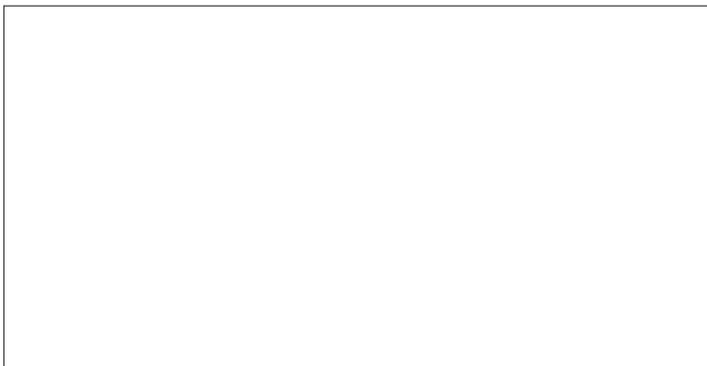
Direitos de Edição Reservados à Editora Appris Ltda.

Nenhuma parte desta obra poderá ser utilizada indevidamente, sem estar de acordo com a Lei nº 9.610/98. Se incorreções forem encontradas, serão de exclusiva responsabilidade de seus organizadores. Foi realizado o Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional, de acordo com as Leis nos 10.994, de 14/12/2004, e 12.192, de 14/01/2010.

Catálogo na Fonte

Elaborado por: Josefina A. S. Guedes

Bibliotecária CRB 9/870



Livro de acordo com a normalização técnica da ABNT

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

This work was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – Brazil (Capes) – Financing Code 001.

Appris
editora

Editora e Livraria Appris Ltda.
Av. Manoel Ribas, 2265 – Mercês
Curitiba/PR – CEP: 80810-002
Tel. (41) 3156 - 4731
www.editoraappris.com.br

Printed in Brazil
Impresso no Brasil

Cláudio Tucci Junior

**UM NOVO OLHAR À POLÍTICA CRIMINAL
E À GESTÃO PENITENCIÁRIA**

Appris
editora

FICHA TÉCNICA

EDITORIAL	Augusto V. de A. Coelho Marli Caetano Sara C. de Andrade Coelho
COMITÊ EDITORIAL	Andréa Barbosa Gouveia - UFPR Edmeire C. Pereira - UFPR Ireneide da Silva - UFC Jacques de Lima Ferreira - UP
ASSESSORIA EDITORIAL	Manuella Marquetti
REVISÃO	José A. Ramos Junior
PRODUÇÃO EDITORIAL	
DIAGRAMAÇÃO	Luciano Popadiuk
CAPA	
COMUNICAÇÃO	Carlos Eduardo Pereira Débora Nazário Karla Pipolo Olegário
LIVRARIAS E EVENTOS	Estevão Misael
GERÊNCIA DE FINANÇAS	Selma Maria Fernandes do Valle

Este livro é dedicado a todos(as) profissionais do sistema prisional, sem exceção, que dedicam as suas vidas para garantir a reintegração social do preso, juntamente à constante e incansável busca por uma sociedade melhor e mais segura, em especial aos policiais penais responsáveis pelas 178 unidades penitenciárias, com mais de 230 mil presos no estado de São Paulo (2022).

AGRADECIMENTOS

Este estudo não seria possível sem o apoio do Departamento de Ciências Sociais na linha de pesquisa em Estado e Sistemas Políticos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde desde o início da apresentação do embrião do projeto, em julho de 2016, o desenvolvimento deste estudo foi fortalecido ao longo do caminho de sua realização.

Aos professores do programa, que, de certa forma, sem exceção, contribuíram para o aperfeiçoamento da pesquisa e do trabalho.

Ao professor Dr. Edson Passetti, pelo incentivo e despertar do interesse pela busca do conhecimento de uma visão profunda sobre as origens dos fundamentos da prisão na sociedade, sem deixar de analisar, de forma isenta, os méritos da proposta da pesquisa, ajudando na rota e no direcionamento do trabalho.

Ao professor Dr. Miguel Chaia, pela imperiosa e cirúrgica correção da estrutura do trabalho.

À professora Dr.^a Adriana Nunes Martorelli, pela amizade e pela convivência de anos na discussão de políticas direcionadas ao sistema prisional.

À professora Dr.^a Noêmia Lazzareschi, pelo rico aprendizado e pelo prazeroso convívio de suas aulas no curso.

Ao amigo Prof. Dr. José Maurício Conti, responsável pelo incentivo à continuidade dos estudos em área tão carente de pesquisas.

Em especial, à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Lucia Maria Machado Bógus, pela delicadeza e, ao mesmo tempo, pela firme orientação da pesquisa que resultou nesta obra.

À minha esposa, Léa, por noites e noites de compreensão.

Ao meu filho, João Pedro, por inúmeros finais de semana que não jogamos bola. À minha filha, Mariana, que chegou agora na família.

À Daisy Simões Netto, querida amiga e entusiasta permanente dos estudos e aprendizados.

Ao meu pai, Cláudio, homem de convicções fortes, meu grande amigo e exemplo de Vida.

In memoriam à minha amada mãe, Lídia, que nunca deixou de acompanhar meus passos desde sua precoce partida do nosso convívio.

A Deus, pela vida e pela possibilidade de chegarmos até aqui.

O cientista não é o homem que fornece as verdadeiras respostas; é quem faz as verdadeiras perguntas.
(Claude Lévi-Strauss)

Se essa política do encarceramento não está funcionando, então vamos desencarcerar?
(Jair Bolsonaro – respondendo a questionamento de jornalista, se o sistema prisional brasileiro não estaria prendendo demais)

Ninguém conhece realmente uma nação até estar atrás das grades.
Uma nação não deveria ser julgada pelo modo como trata seus melhores cidadãos, e sim, como trata os piores.
(Nelson Mandela – em sua autobiografia Um longo caminho para a liberdade)

As prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta [...] a prisão, conseqüentemente, em vez de devolver à liberdade indivíduos corrigidos, espalha na população delinquentes perigosos.”
(Michel Foucault – em Vigiar e punir)

APRESENTAÇÃO

APONTANDO CAMINHOS

Cláudio Tucci Júnior nos presenteia com um trabalho relevante, pois esquadrinha a viabilidade de solução de um problema angustioso para todos os partícipes da Justiça Criminal: de dotar a execução da pena privativa de liberdade de condições para dar ao condenado meios para uma vida futura harmônica.

O estudo só poderia brotar de quem une a preocupação da obtenção de bons frutos no cumprimento de pena privativa de liberdade com a experiência viva da execução da pena, na condição de gestor da administração penitenciária. Assim, soube, com seu interesse acadêmico e sua visão ampla, sair do pequeno círculo da burocracia para enfrentar o problema em vista da promoção de consequências positivas para a sociedade e principalmente para o próprio apenado.

Encontrou, então, terreno fértil para sua análise na experiência havida na parceria público-privada (PPP) relativa à gestão compartilhada de estabelecimentos prisionais em diversos estados da Federação, mas muito especialmente o realizado em Ribeirão das Neves, em Minas Gerais.

A mudança fundamental, que permite à execução da pena deixar de ser apenas um meio de afastar o condenado da sociedade, como mera profilaxia, encontra-se na humanização do recolhimento prisional.

A humanização torna-se factível na gestão compartilhada, presidida pelo espírito de cooperação, buscando-se instituir um clima de confiança com a criação de canais de interação entre membros do aparato judicial, administradores prisionais, sociedade e presos, o que demanda mudança de mentalidade nada fácil. A preocupação da gestão prisional estará, então, na promoção das assistências previstas na Lei de Execução Penal, não se reduzindo a atenção do administrador ao aspecto da segurança interna.

Em Ribeirão das Neves, cumpre à empresa que gere o estabelecimento promover a educação básica e média dos internos, assistência jurídica e psicológica, organização do trabalho. Se, como bem diz Cláudio Tucci Júnior, o homem que retorna à liberdade não é o mesmo que adentrou na prisão: é pior, torna-se fundamental uma mudança radical para que a disciplina e a segurança interna não sejam os únicos objetivos do sistema carcerário.

Cláudio Tucci Júnior examina então o relevo que passou a ter a concessão das assistências jurídica, psicológica e de organização do trabalho, com a finalidade de reinserção social.

Esse caminho foi se mostrando possível graças ao Método da Associação de Proteção e Assistência Carcerária (APAC), experiência que Cláudio Tucci Júnior examina desde seus primórdios, fruto do idealismo de Mario Ottoboni, em 1972, em São José dos Campos, em São Paulo.

Dedica-se o novo doutor ao exame do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, onde se efetivou a primeira experiência de PPP no sistema prisional, sendo vencedora da licitação a empresa Gestores Prisionais Associados, cujas obrigações vão desde a segurança interna à organização do trabalho e a assistência de saúde. Como dado importante, ressalta-se que a eficácia no cumprimento das obrigações vem a ser objeto de verificação por parte de órgão independente de controle.

A análise da experiência positiva da primeira PPP no sistema prisional é instigante e merece a atenção de todos os partícipes da administração da Justiça Penal, para que esta tentativa bem-sucedida de transformar a prisão em oportunidade de vida positiva em liberdade, afastando-se o fantasma da reincidência, se multiplique no país.

Este trabalho pode servir de vetor para que o governo federal e os estaduais invistam, sem receio, nesse caminho em sua política prisional, para sair o sistema carcerário de seu estado falimentar.

Prof. Dr. Miguel Reale Júnior

Advogado, professor titular sênior da Faculdade de Direito da USP, membro das comissões de elaboração da Lei de Execução Penal, da Parte Geral do Código Penal, da Academia Paulista de Letras e Ex- Ministro da Justiça.

PREFÁCIO

A pesquisa que deu origem a este livro aborda a gestão dos presídios na ótica da reforma do sistema penitenciário brasileiro, apontando sua urgência ante a ineficácia desse sistema, no enfrentamento de problemas sociais, que vão de rebeliões e fugas a corrupção, a incapacidade de reabilitar ou ressocializar, além da institucionalização do crime organizado. Esses fatores, entre outros que são estruturais numa sociedade marcada por profundas desigualdades como a brasileira, inviabilizam a reinserção do preso na sociedade após o cumprimento da pena. A gestão dos presídios com base nas parcerias público-privadas surge como uma alternativa ao controle do Estado e possibilita colocar no centro do debate a questão da punição desmedida e ineficaz do encarceramento praticada pelos órgãos públicos. A gestão compartilhada com a iniciativa privada (no formato de parcerias público-privadas) permitiria alcançar mais eficiência na gestão da coisa pública, levando a uma possível solução para os graves problemas encontrados nos presídios. Partindo dessa premissa, o autor ressalta que a parceria público-privada na gestão carcerária supõe, antes de tudo, uma mudança de critérios, além de novas formas de gestão. A compreensão desse processo é facilitada pela análise de um exemplo de administração privada: do Complexo Prisional da Cidade de Ribeirão das Neves (MG).

Com base em abordagens teóricas que vão das críticas de Michel Foucault aos debates sobre o Abolicionismo Penal, no questionamento do sistema prisional e das formas de punição institucionalizadas em nossa sociedade, Claudio Tucci discute os limites do sistema prisional brasileiro e das perspectivas reformistas e o agravamento da precariedade nos presídios no contexto da pandemia da covid-19.

De acordo com Michel Foucault, a prisão é uma “pequena invenção desacreditada desde o seu nascimento” (FOUCAULT, 2000). Esse pensamento é compartilhado pelos abolicionistas penais, como Louk Hulsman, que faz uma analogia entre o sistema carcerário e as organizações prisionais com os dogmas da teologia cristã ocidental, baseados na necessidade de atribuição de culpas e de sua expiação pelo cumprimento de penas.

Conforme nos lembra Tucci, o Brasil ocupa a terceira posição no *ranking* de países com maior número de encarcerados, o que mostra a necessidade

de analisar os modelos de gestão prisional e a necessidade de repensar o sistema punitivo e as falácias que o acompanham desde suas origens. Isso inclui a necessidade de refletir sobre as desigualdades que incidem sobre o apenamento, de acordo com a condição social e as reais possibilidades de defesa dos apenados.

Discutir a privatização dos presídios leva o autor para além das questões ligadas à gestão do sistema carcerário e remete a discussões diretamente ligadas à história do sistema prisional e à desigualdade social, racial e de Direitos Humanos na sociedade brasileira.

Outro aspecto analisado diz respeito ao enfrentamento do alto grau de organização das organizações criminosas, que ocupam as lacunas deixadas pelo Estado, cooptando para a prática de ações criminosas um grande número de jovens marcados pela exclusão social. Isso também é observado em outros países, sem que soluções efetivas tenham sido encontradas.

Nesse sentido, pensar a reforma prisional no Brasil requer pensar mudanças sociais profundas e de caráter estrutural. O trabalho de Claudio Tucci, ao entrelaçar as variáveis sociais e jurídicas, numa perspectiva multidisciplinar, nos permite refletir sobre os limites do modelo de gestão prisional vigente no país e sobre as possibilidades que se apresentam com a privatização e a criação de parcerias público-privadas na gestão dos presídios.

As experiências levadas a cabo, de maneira relativamente exitosa, nos estados de Minas Gerais, do Paraná, do Espírito Santo e no Distrito Federal são um incentivo ao desenvolvimento de políticas e à realização de novos estudos que avaliem, com rigor metodológico, essas novas práticas de gestão.

Este trabalho dá um importante passo nessa direção, com impactos no debate mais amplo das políticas públicas voltadas à questão prisional. O estudo de caso do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves constitui uma contribuição relevante à análise de um modelo que promete eficácia na resolução de graves problemas enfrentados na gestão dos presídios, sem esquecer questões referentes à gestão dos aspectos financeiros envolvidos nesse processo.

Boa leitura!

Lucia Bógus

*Doutora em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da USP (1988)*

Mestre em Sociais pela PUC-SP (1981)

Graduada em Ciências Sociais pela PUC-SP (1970)
Coordenadora do Observatório das Metrópoles Paulistas
Professora titular do Departamento de Sociologia da PUC-SP,
áreas de Sociologia Urbana e Demografia, com ênfase em
Políticas Públicas e População, nos seguintes temas: cidade,
desigualdade social, planejamento urbano, metropolização e
migração, desde 1999, do Núcleo São Paulo do Observatório das
Metrópoles, rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos
Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT-CNPQ-MCTI.)
Editora dos Cadernos Metrôpole.
Coordenação ou Comissão de Pesquisa em Sociologia Urbana da
Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS).

LISTA DE SIGLAS

Apacs	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CCA	Corrections Corporation of America
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Conap	Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni
CPPP	Complexo Penitenciário Público-Privado
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Getap	Grupo de Escolta Tática Prisional
GIR	Grupo de Intervenção Rápida
GPA	Gestores Prisionais Associados S.A.
Inap	Instituto Nacional de Análise e Pesquisa
Infocrim	Informações Criminais
Infopen	Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCC	Primeiro Comando da Capital
PFI	Planejamento da Fiscalização de Processos
PIG	Penitenciária Industrial de Guarapuava
PPP	Parceria público-privada
Pirc	Penitenciária Industrial Regional do Cariri
Pirs	Penitenciária Industrial Regional de Sobral
PSMA	Penitenciária de Segurança Máxima
SAP-SP	Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo
Sede	Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico
Seds	Secretaria de Desenvolvimento Social
SPE	Sociedade de Propósito Específico
V.I.	Verificador Independente

SUMÁRIO

1	
INTRODUÇÃO	21
2	
APORTE TEÓRICO	29
3	
HISTÓRICO DO SISTEMA PRISIONAL	35
3.1 Origem e conceito de pena	37
3.2 Antiguidade Clássica	38
3.2.1 Grécia	38
3.2.2 Roma	39
3.3 Idade Média	40
3.4 Idade Moderna	41
3.5 Modelo francês	42
3.6 Delegação da execução da pena em penitenciárias privatizadas dos Estados Unidos	43
3.7 A lucratividade do encarceramento no modelo neoliberal	44
3.8 O sistema penitenciário no Brasil	45
3.9 A proposta de parceria público-privada prisional no Brasil	54
3.10 Experiências brasileiras de gestão compartilhada de presídios	56
3.10.1 Paraná	56
3.10.2 Ceará	58
3.10.3 Bahia	60
3.10.4 Espírito Santo	61
3.10.5 Amazonas	62
4	
SISTEMA PRISIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	65
4.1 Ações de reintegração social	72
4.2 A política criminal de Fernando Henrique Cardoso	75
4.3 Política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010)	78
4.4 O Plano Nacional de Segurança Pública no governo Dilma Rousseff	88

4.5 Política criminal de Michel Temer.....	90
4.6 Política criminal de Jair Bolsonaro	92
5	
GESTÃO PRISIONAL COMPARTILHADA	95
6	
ASSOCIAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E A ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS: UMA UTOPIA REAL NO BRASIL	101
6.1 O método Apac.....	102
7	
O CASO DO COMPLEXO PRISIONAL CIDADE DE RIBEIRÃO DAS NEVES (MG).....	109
7.1 Despesas públicas com a manutenção dos detentos.....	109
7.2 A Parceria Público-Privada no Complexo Penal em Ribeirão das Neves.....	111
7.3 Relações entre o consórcio GPA e o estado de Minas Gerais	116
7.4 O verificador independente	117
7.5 Funcionários	118
7.6 Gestão de presídios proposto por Nagashi Furukawa	119
7.7 Estruturação organizacional e a prestação de serviços pela Apac de Bragança Paulista.....	123
8	
EFEITOS DA PANDEMIA DE SARS-COV-2 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	129
9	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
9.1 Hipoteticamente falando	133
REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

Este trabalho é baseado em estudo inédito, com características de abordagem seccional, retrospectivo e empírico, além de comparativo, amparado na coleta de informações por meio de pesquisas qualitativas e documental no âmbito das ciências sociais, mais especificamente na relação das instituições e dos sistemas políticos e de gestão vigentes.

O foco principal do livro está na relação da gestão de unidades prisionais em parceria com a iniciativa privada, em contraposição ao modelo estatal existente e ao crime organizado como novo ator que redimensionou a relação atual dos agentes dessa parceria.

O movimento de forças políticas se evidencia como práticas de lutas internas e externas ao próprio sistema e demonstra o poder disciplinar do sistema, que agora dialoga com outros atores que não exclusivamente o poder público, rompendo, assim, uma história linear e evolutiva do próprio sistema penitenciário.

Nos seus estudos sobre prisões, Foucault (1997b, p. 203) afirma que a “ressocialização exige isolamento, trabalho e modulação de pena de acordo com o comportamento”.

No modo como entendemos, as alternativas para a melhoria da gestão interna das prisões são “apenas” aquilo que escolhemos fazer e que fazemos com elas, nada mais, nada menos.

São os modos como fazemos essas escolhas e organizamos essas práticas que precisam ser colocados em análise, e, para isso, a partir de algumas ideias de Michel Foucault, propusemos que as alternativas para a crise do sistema penitenciário fossem tomadas como instrumentos em uma luta política, elementos táticos inseridos em jogos de força atravessados por relações de “poder-saber”.

Prender, isolar e assegurar condições para que se cumpra a detenção penal do apenado também não são suficientes. É necessário que toda a sociedade, juntamente ao Estado, proporcione as ferramentas com o objetivo de reformar o condenado de forma que ele possa participar da vida social com equilíbrio e responsabilidades éticas e morais.

No mais, como uma bola de neve, toda a sociedade se veria segura com os retornos que a boa condução de indivíduos infratores pode causar, gerando um estado de “sensação de segurança” ao reeducar o preso para a vida social.

Por isso, a proposta das parcerias público-privadas (PPPs) nos presídios se mostra vigorosa no âmbito da segurança pública, já que o atual sistema se mostra ineficaz e não preparado para causar tal impacto positivo no meio social.

O despertar desse assunto ocorreu logo no primeiro momento que tive contato com a questão do sistema penitenciário, ao longo do ano de 1999, na Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

Naquele momento, o interesse por esse universo tão pouco compreendido se iniciou quando acompanhei o projeto de desativação da antiga Casa de Detenção, conhecida como Carandiru, que abrigava, em seu auge da superlotação, quase 8 mil homens. Em contrapartida à sua desativação, foram nesse período entregues 21 novas unidades construídas na capital e no interior do estado, redimensionando forças no próprio sistema com os presos que ali foram transferidos e alocados.

Esse foi o maior projeto até então realizado para a construção de novas unidades prisionais, até então feita e que me parece ser ainda o único exemplo de grandiosidade de criação de vagas nesse sentido. Desde então, pude ver as enormes dificuldades na questão da gestão dos presídios em seus vários aspectos.

Logo após essa minha experiência em São Paulo, novamente fui trabalhar com questões do sistema judicial e penitenciário no Ministério da Justiça no ano de 2002. Nessa ocasião, constatei, no âmbito nacional, o quanto é desastrosa a política criminal penitenciária e o quanto seletivo, infelizmente, é o poder punitivo estatal.

Assisti de perto aos desdobramentos do fatídico mês de janeiro de 2002, quando 27 detentos foram mortos por outros presos, na Casa de Detenção Dr. José Mário Alves da Silva, conhecida como Urso Branco, em Porto Velho (RO), quando a Polícia Militar entrou para acabar com uma rebelião. Houve relatos de decapitações, que após se confirmarem, sendo o caso levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na visita que fiz, à época, a penitenciárias de São Luiz do Maranhão, era insuportável o odor que exalava das celas superlotadas, e a estrutura deficitária encontrada mostrava as fragilidades quanto à gestão do poder público local.

Esse é um sistema extremamente caro e pouco produtivo no que diz respeito à questão da reabilitação como uma das finalidades da execução penal. Esse aspecto mostrou o quanto ineficiente é o Estado na formulação de políticas reintegradoras, além da seletividade do atual sistema.

Cada vez mais tive a clara percepção de que o maior problema a ser enfrentado é a questão da gestão eficaz com a racionalidade dos recursos e com eficiência. Não é a proposta de uma política criminal, a partir de novas legislações que endureçam as penas, a solução para a superlotação do sistema penitenciário e de outras tantas mazelas existentes.

Muito menos acabaríamos com a parceria hoje existente entre crime organizado e Estado, além dos redimensionamentos entre os presos comuns e os presos políticos, erro cometido quando de sua separação no interior das prisões.

A pergunta aqui levantada é se podemos ter como uma nova política criminal penitenciária a PPP a frente do sistema penitenciário? Essa modalidade propiciaria a efetiva ressocialização do preso?

Para responder a essa pergunta como tema secundário não é tarefa fácil. No decorrer da pesquisa, não encontramos dados mais atualizados disponíveis que pudessem oferecer um panorama recente com conclusões mais específicas quanto a valores despendidos na construção e na manutenção de unidades prisionais, sejam elas no regime estatal, em cogestão ou PPP, bem como quanto ao valor real pago por vaga criada, por exemplo.

Há também dados estatísticos em diversos bancos de dados oficiais, tais como: Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Informações Criminais (Infocrim) das secretarias de segurança, além dos dados penitenciários específicos de cada estado.

Adotei, como via de regra, as informações contidas no Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN, 2019) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por ser a consolidação das informações das secretarias estaduais da área de segurança e sistema penitenciário disponíveis que melhor atendiam aos critérios desta pesquisa.

Este trabalho está dividido em oito capítulos, contando com este **primeiro capítulo**, introdutório. O **segundo capítulo** versa sobre a questão histórica do assunto, traçando um paralelo quanto às origens do sistema penitenciário, as suas modalidades e conseqüentemente seu grande aumento, muito pela equivocada política adotada do encarceramento em massa.

Nesse período, mais propriamente no século XX, além do aumento da massa carcerária, tivemos poucos investimentos em programas de recuperação, o que evidenciou o fracasso do sistema punitivo estatal. Se, por um lado, o Estado seletivo é vitorioso, quando retira do convívio social aquele que não segue suas regras; por outro, é falho, ao não reintegrar esse que foi retirado, quando do seu retorno ao convívio social.

A crítica é constante a um sistema prisional que abriga hoje mais de 773 mil presos para uma capacidade de aproximadamente 461 mil vagas. A diferença da quantidade de vagas reais para o déficit prisional é, hoje, em mais de 312 mil vagas (INFOPEN, 2019).

A superlotação transparece já na própria frieza dos números estatísticos do sistema. A realidade carcerária é ainda mais dramática de perto: condições de insalubridade, graves problemas de saúde e atendimento médico, mortes por falta de atendimento ou pela demora, grande presença de ilegalismos, entre outras. Acrescentem-se a esse cenário os presos que ainda não receberam sentença definitiva, classificados como presos provisórios e que irão engrossar esses trágicos números estatísticos do sistema penitenciário brasileiro, uma vez que os dados aqui fornecidos são de dezembro de 2019.

Partindo dessa premissa, no **terceiro capítulo**, abordei as políticas públicas e os mecanismos legais, como as PPP, que se propõem a uma melhor implementação de um novo olhar na gestão da política criminal penitenciária em vez do encarceramento desmedido, muito embora ainda necessário por força social e de legislação.

Um dos grandes problemas sociais do Brasil é o caos no sistema prisional — instituições que não cumprem o papel de ressocialização do condenado e a maioria das penitenciárias brasileiras é uma verdadeira “bomba-relógio pronta a explodir”, tendo em vista as inúmeras rebeliões ocorridas até hoje. Apenas tomemos por base as vagas que são ocupadas pela população prisional em serviços de apoio ao estabelecimento, em boa parte nas atividades de rotina: limpeza, alimentação, atividades de escritório, lavanderia, conservação etc. Estou falando, aqui, de presos apoiando a administração. Em outras palavras, fazendo o trabalho que deveria ser obrigação de um funcionário do Estado. Portanto, sem esse apoio, o déficit de profissionais no sistema seria muito maior, assim como o custeio geral.

Em contrapartida, as PPPs pretendem combater essa defasagem de profissionais, principalmente na contratação de mão de obra qualificada

nas áreas de apoio administrativo, saúde e assistência jurídica, tornando possível, ao governo, alocar os recursos que não seriam mais gastos com esses serviços em outras áreas prioritárias, como segurança, saúde, transporte e educação.

A partir dessa perspectiva, nasce a ideia das PPPs, mais precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A PPP teve início na década de 1990 com o programa de Reforma do Estado. Nessa ocasião, ocorreram privatizações de empresas estatais, serviços públicos foram flexibilizados, além da diminuição do monopólio estatal. Todavia, só a partir de 2002, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e posteriormente o de Luiz Inácio Lula da Silva, é que as PPPs passaram a ganhar força.

A conjuntura que ensejou o surgimento da ideia de PPPs no Brasil pôde, como na sua essência de ideia de criação, ajudar nos gargalos de infraestrutura impeditivos do crescimento e, conseqüentemente, na melhoria da situação fiscal do Estado; além de ajudar em uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infraestruturas, não sustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinho.

No modelo de gestão da PPP, a empresa parceira da Administração Pública compromete-se, além da construção, com a exploração do serviço público mediante contrapartida financeira. Para caracterizar uma PPP, é importante que o parceiro privado atue na provisão do serviço público associado à infraestrutura que lhe foi confiada.

Além da exploração do serviço, o contrato com a administração deve ser extenso, porque os investimentos feitos pela iniciativa privada, via de regra, são vultosos e exigem um prazo dilatado para que exista viabilidade econômica introduzida como forma de flexibilizar os processos de contratação contemplados pela Lei de Licitação (n.º 8.666/93).

Outro fator que despertou o interesse pela pesquisa e pelo trabalho, além da experiência vivenciada nessa área, foi que o objeto de criação, na lei das PPPs, procurou oferecer mais racionalidade econômica às modalidades jurídicas de contratação, de forma a compatibilizar os compromissos e os riscos assumidos pelos parceiros privados envolvidos. Essa legislação federal estabeleceu duas modalidades de contratos específicos de parceria, denominando-os concessão patrocinada e concessão administrativa. Esta última destina-se, direta ou indiretamente, à própria administração

pública, por isso atende, em especial, aos projetos de construção e operação, por exemplo, de presídios e hospitais ou de outras edificações de uso da administração.

Não é de agora que temos a iniciativa privada em conjunto ou à frente da gerência de presídios. Essa experiência começou com algumas apostas em organizações sociais, como a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apacs).

No **quarto capítulo**, após especificamente passarmos pela história e origem do sistema e das políticas públicas e da própria PPP, nos **capítulos dois e três**, respectivamente, mostrando a mudança e o redimensionamento no trato dos acordos antes realizados unicamente pelo poder estatal, junto aos detentos nas unidades prisionais, busco passar pelas demais experiências da gestão compartilhada com seus aspectos gerências nos estados que adotaram essa estratégia como uma política alternativa ao controle exclusivo do Estado.

Nesse capítulo, dou destaque à diminuição dos investimentos e de novas vagas nos estabelecimentos penais, à escassez dos recursos públicos reservados ao sistema prisional, e à gestão ineficaz dos estabelecimentos penais. Enfim, é a estrutura administrativa estatal antiquada, carcomida, propulsora de práticas desrespeitosas dos Direitos Humanos e de ineficiência de resultados.

Os três pontos destacados traduzem-se em invocação de forte conteúdo gerencial que floresceu no Brasil com base no comprometimento da direção dos presídios com as organizações criminosas, especialmente durante os anos de 1990, identificado com a ideia de que se deve observar a preponderância do interesse público sobre o interesse particular, com a formalização de apoios e projetos com os mais diferentes setores da sociedade, com destaque para a captação de investimentos privados para a área, sem dúvida, de vertente neoliberal.

Com isso, a expectativa é de que as práticas adotadas na administração penitenciária sejam orientadas por uma política criminal e penitenciária que contemple modelos de gestão eficaz e minimamente ressocializadora.

No **quinto capítulo**, descrevo o papel das Apacs, com trabalhos desenvolvidos, além da outra modalidade também existente de gestão compartilhada ou cogestão, na qual a iniciativa privada cuidava dos serviços ditos de hotelaria, tais como alimentação, vestuários e outros serviços. Essa modalidade de cogestão passou a ser estudada em São Paulo pelo governo

de João Doria (gestão 2019-2022), além de outras como a PPP para os presídios, com base no complexo penitenciário de Ribeirão das Neves em Minas Gerais, objeto desta pesquisa ora apresentada.

Para o **sexto capítulo**, dedico integralmente ao complexo penal de Ribeirão das Neves que, desde 2013, funciona em Minas Gerais, inaugurando um novo enfoque quanto à gestão de unidades prisionais, como pioneira PPP no sistema penitenciário do Brasil.

A discussão acerca das alternativas para solucionar os problemas enfrentados pelo sistema penitenciário brasileiro, com o fito de atingir o objetivo da ressocialização do condenado, mostra as muitas dificuldades enfrentadas pela execução penal hoje, a exemplo da superpopulação carcerária e do desrespeito aos Direitos Humanos em face de um cumprimento de pena indigno e degradante, além do alto custo envolvido na manutenção do sistema prisional.

No **sétimo e último capítulo**, reforço o entendimento de que a PPP se mostra como uma alternativa razoável a uma sensível e preocupante área que integra nosso sistema judicial. A preocupação justifica-se pela grandeza e frieza dos números envolvidos, tanto de pessoas aprisionadas, quanto de cifras e de orçamento envolvido ao oneroso custeio de todo o sistema prisional hoje existente.

Nessa perspectiva, fiz minuciosa análise, imperiosa, juntamente dos editais de concorrência do complexo de Ribeirão das Neves, bem como do contrato de concessão administrativa, identificando os indicadores de desempenho que a concessionária deverá apresentar na execução de suas atividades, como forma de o poder concedente mensurar o resultado e a remuneração devida, inaugurando uma inovadora forma de controle racional do gastos públicos em consonância com uma política setorial da segurança pública eficiente e lançando um novo olhar à condução da política criminal e à gestão penitenciária moderna.

APORTE TEÓRICO

Diante do objetivo de abordar a questão das PPPs nos presídios na tentativa de reformar o ineficiente sistema penitenciário atual brasileiro, com diversos problemas sociais, rebeliões, fugas, corrupção, ineficiência na reabilitação, institucionalização do crime organizado — fatores que impossibilitam o retorno adequado do apenado ao convívio social, observa-se que a PPP nos presídios surge como uma proposta e configura-se como um complemento ao controle do Estado, que pretende redimensionar a punição desmedida e ineficaz do encarceramento atribuída a ele. Essa complementação procura dar mais eficiência à gestão da coisa pública em parceria com a iniciativa privada (PPP), propondo uma possível solução para os graves problemas encontrados atualmente.

Partindo dessa premissa, admite-se a continuidade da política do encarceramento, porém, agora, com ênfase na pacificação interna das prisões. É uma concepção adequada para a gestão penitenciária e também para ter e ser assegurado o tratamento condizente aos que se encontram encarcerados. Essa perspectiva implica um olhar para as características internas do sistema prisional, presos, familiares, profissionais, voltado a uma mudança de critérios, mas também a novas formas da gestão prisional que consideram a participação do preso organizado, mesmo que em legalismos.

Para essa empreitada, há importantes contribuições de autores como Tocqueville na perspectiva da análise de Fernando Magalhães (2000), em *O passado ameaça o futuro e a perspectiva da democracia individualista*. Segundo o autor, a história da democracia, nos tempos modernos, tem coincidido, de modo geral, com a história da democracia norte-americana. Desde que Tocqueville demonstrou a força cativante dessa forma de governo, as sociedades ocidentais têm se esforçado para adotá-la como modelo.

De acordo com Magalhães, ela representa, para a grande maioria na contemporaneidade, o único tipo de regime político capaz de conduzir o indivíduo a seu pleno desenvolvimento à conquista da liberdade pessoal e da igualdade de condições. Contudo, esse desenvolvimento igualitário

é responsável, também, pelos aspectos negativos do seu funcionamento. Para a autora, a democracia corre o risco de se transformar em sua própria antítese, comprometendo seu próprio sistema de duas maneiras: pela atuação de seus agentes e por seu conteúdo individualista especificamente excludente. A lógica dos argumentos de Tocqueville, diante da oscilação das próprias bases em que se alicerçava, aludiu fatos que só a ele interessava.

Outro autor, James Humberto Zomighani Júnior, em *Desigualdades espaciais e prisões na era da globalização neoliberal: fundamentos da insegurança no atual período* (2013), também desenvolve sua pesquisa a partir da abordagem central do sistema prisional. Para ele, a justiça deve ser compreendida como prática e ação social e política elitista, seletiva e excludente. Segundo o autor, desde os tempos do Brasil Império, os códigos e as leis têm servido para organizar um dos territórios mais desiguais do mundo.

Outra importante contribuição é a de Jackson da Silva e Leal Fernando Vechi (LEAL; VECHI, 2015), que analisaram o texto de Christie, *Indústria do controle do crime* (1998). Segundo os autores, Christie apresenta que, nos Gulags soviéticos ou nos campos de concentração da Alemanha Nazi, estava a matéria-prima que servia de base para sua manutenção e do próprio sistema, que eram os presos. Estes, em sua maioria, eram reclusos políticos. Contrários ao sistema e mantidos em trabalhos forçados, sujeitos à pena de morte, os prisioneiros garantiam o funcionamento da máquina estatal e do que foi o regime nazi na Alemanha. Atualmente, a realidade é outra, mas, no sistema prisional, o aumento crescente do encarceramento gera lucros e anda se expandindo num ritmo acelerado. Em países como os EUA, primeiro lugar no *ranking* de encarceramentos, o sistema necessita, a cada momento, de mais e mais homens dentro do cárcere, caracterizando o sistema prisional estadunidense como falho.

A autora abordada fala da “eficiência e decência” e alerta que os crimes são uma oferta inesgotável para todo o sistema que garante a segurança, desenvolvida e garantida, seja pelo próprio Estado, seja pela iniciativa privada, seja, ainda, numa aliança entre ambos. Para Christie (1998), o crime não existe. Isto é, o crime é uma construção social, atribuindo, a certos atos, o caráter de ilícitos; e, conseqüentemente, a conceituação de criminosos a determinados indivíduos praticantes de condutas reprováveis no meio social. É de suma importância destacar o fato de que a coletividade define o que será criminalizado e quem serão esses agentes criminosos. A partir disso, separa-se quem são as pessoas comuns e quem são os “monstros”. Por

sinal, não é o número de presos que define o número de delitos, mas, sim, quais atos serão classificados como crimes.

Socialmente construídos e temporalmente localizados, os atos criminalizados são uma oferta para as prisões de todos os países. Com o avanço tecnológico e a crise do estado de bem-estar social, as políticas de tolerância zero trouxeram a roupagem perfeita para implementar a segurança como uma das categorias que o setor público e o privado mais investem. A população desejosa por segurança, incentivada principalmente por uma mídia sensacionalista, pressiona os políticos para a implementação de políticas conservadoras e repressoras, trazendo a fórmula perfeita, inclusive para exportação a outros países.

A autora fala de um sistema excludente e punitivo. Entre as previsões de Christie (1998), a que diz respeito aos gulags ocidentais, que exterminarão as pessoas, ainda não se tornou um fato sólido — pelo menos por parte do Estado —, no entanto, seu augúrio sobre o crescimento do encarceramento é visível na atualidade. A cada nova prisão construída pela iniciativa privada, a cada nova violência policial perpetrada numa zona periférica das cidades e a cada lei conservadora criminalizando o comportamento das classes desfavorecidas, o Estado se aproxima do que foram os regimes totalitários. O maior perigo não vem das condutas criminosas, mas daqueles que detêm o poder de ditar quem serão os próximos condenados.

A pesquisa de Fernanda Ferreira de Jesus (2012), que aborda políticas públicas e o processo de prisionização, contribui para compreendermos a formação do sistema prisional no Brasil. Segundo a autora, o final do século XVII e início do século XVIII foram palco de uma grande mudança nas formas de punir, primeiramente na Europa e nos Estados Unidos e, posteriormente, nas nações recém-libertas no colonialismo. As prisões, que por muito tempo serviram apenas para deter prisioneiros até o julgamento, passaram a ter um valor relevante com a ascensão do mercantilismo, que via nesses indivíduos uma potencial força de trabalho bem como uma mão de obra barata.

Nas origens das prisões e do sistema penitenciário, a história do surgimento e da instituição das prisões é composta por diferentes formas de punir, de modo que o desenho de punição adotado em cada época sempre esteve intimamente relacionado com o modelo de desenvolvimento econômico vigente.

De Jesus (2012) também contribui para o entendimento do processo de privatização. Para ela, a pena privativa de liberdade, que deveria ser aplicada em casos extremos, tem sido aplicada de modo majoritário com um suposto objetivo ressocializador que tem por primazia a recuperação, no entanto, não em detrimento dos objetivos da punição e da intimidação que esse tipo de penalidade possui.

A autora propõe a abordagem de políticas penitenciárias adotadas no Brasil, elencando alguns dos principais programas, projetos e ações que estão sendo desenvolvidas nos presídios e nas penitenciárias do Brasil, de modo especial no sistema penitenciário baiano. Busca ainda analisar as consequências que o processo de “prisionização” acarreta nos prisioneiros e de que modo o estigma de ex-presidiário acompanha os indivíduos de maneira a praticamente impossibilitar sua convivência na sociedade “livre”.

Anamaria Aguiar e Salles (2012) pretende mostrar a construção do pensamento abolicionista de Louk Hulsman e as suas repercussões, incluindo o Brasil e a Argentina, por meio da análise dos escritos produzidos pelo abolicionista e por entrevistas com intelectuais que lhes foram próximos. Interessa-se por traçar a batalha travada pelos pensadores abolicionistas contra um sistema de justiça seletivo e reprodutor de violências e em mostrar as capturas e as tentativas de imobilização do pensamento abolicionista na atualidade, ao incorporar suas sugestões a programas alternativos de justiça.

A generosa contribuição de Nils Christie para o abolicionismo penal está no seu interesse em subverter a representação e devolver às pessoas diretamente envolvidas as situações-problema que lhes foram expropriadas pelo Estado. Professor de Direito Penal na Universidade de Oslo desde 1966, Christie (1998) mostra que o cálculo racional da administração da “distribuição do sofrimento” pelo sistema penal é um mal com a intenção de sê-lo.

Sem se distanciar do humanismo, sua abordagem é carregada de um moralismo empenhado na busca de um ideal de bem que rejeita a punição enquanto medida de resolução de conflitos. Para ele, a busca por uma medida exata de dor a ser aplicada sustenta a criação de sistemas rígidos que ignoram as necessidades particulares de cada indivíduo. Christie (1998) problematiza a universalidade da lei e rompe com a construção ontológica do crime, mostrando que, longe de ser um conceito fixo, atos considerados crimes variam historicamente e entre diferentes sociedades.

O artigo “Primeiro complexo penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil”, de Gustavo Freitas Corsi e Lucas Cavanha Correa (2014),

tem como base uma pesquisa realizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte com o primeiro complexo penitenciário de PPP do país inaugurado em janeiro de 2013 na cidade de Ribeirão das Neves.

Além desse grande contingente, o déficit de vagas no sistema prisional, que ultrapassa 350 mil vagas, e as superlotações, junto às precariedades de infraestrutura e às condições da maioria dos presídios, fazem com que o sistema carcerário brasileiro seja bastante problemático.

Finalmente, a contribuição de Chloé Roselyne Joséphine Guéguen em *Ressocialização: um pacto frágil* (2017), no estudo indutivo no Complexo PPP de Ribeirão das Neves, relata a experiência de uma análise indutiva tendo como objeto de estudo um determinado universo carcerário, o da Unidade 1 do Complexo Penal de Ribeirão das Neves em Minas Gerais no Brasil. Partindo da implementação de dinâmicas de grupo inspiradas pela abordagem apreciativa, ela coloca em contato preso e profissional, em primeiro lugar com o objetivo de decantar, ao longo das interações entre as pessoas, as finalidades e as normas de referência para a atuação na prisão.

HISTÓRICO DO SISTEMA PRISIONAL

Segundo Foucault (2000), a mudança no meio de punição vem com as mudanças políticas da época. Com a queda do antigo regime e a ascensão da burguesia, a punição deixa de ser um espetáculo público, já que assim incentivava a violência, e é agora uma punição fechada, que segue regras rígidas; portanto muda-se o meio de se fazer sofrer, deixa-se de punir o corpo do condenado e passa-se a punir a sua “alma”. Essa mudança, segundo o autor, é um modo de acabar com as punições imprevisíveis e ineficientes do soberano sobre o condenado; os reformistas concluem que o poder de julgar e punir deve ser mais bem distribuído, devendo haver proporcionalidade entre o crime e a punição, já que o poder do Estado é tipo de Poder Público.

Partindo do modelo pan-óptico de uma penitenciária ideal, criado pelo filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham, em 1785, que permitia a um único vigilante observar todos os prisioneiros, sem que estes pudessem saber se estavam ou não sendo observados, Foucault estabelece uma metáfora para as sociedades ocidentais modernas e a sua busca pela disciplina. No referido modelo, não sendo necessárias as grades, correntes ou barras para a dominação, a visibilidade permanente é uma forma própria de poder, e segundo ele não só as prisões evoluíram conforme esse modelo, mas todas as estruturas hierárquicas, como escolas, hospitais, fábricas e os quartéis.

Garutti e Oliveira (2012, s/p) afirmam que:

O homem se humaniza na convivência com seu grupo social através da convivência com seus semelhantes, entretanto, essa convivência, às vezes, não se dá de forma harmônica, pois “o homem não é absolutamente livre para fazer o que bem quiser” e, assim, situações de conflito frequentemente acontecem. Destes conflitos, muitos não chegam a ser regulados pelas normas jurídicas, pois em muitas situações o controle social é regulado por instituições sociais, tais como, Família, Escola, Igreja, mas, quando algum comportamento desviante ofende alguma das normas fundamentais da Sociedade, faz-se necessário a interferência direta da lei como fundamento da Ordem Social.

Atualmente, o sistema penitenciário mundial passa por uma crise sem precedentes marcada pela constatação da falência do atual modelo. A pena de prisão, que consiste na segregação da liberdade está falida, todavia consiste ainda em ser a solução mais eficaz para a criminalidade ainda latente.

No decorrer dos tempos até a atual conjuntura, surgiram leis e mecanismos para garantirem tanto os direitos, quanto os deveres dos presos, todos eles carregados de um discurso de objetividade para a reeducação criminal como tratamento mais adequado. Apesar de todos os mecanismos constituídos, a violência, tanto dentro quanto fora dos presídios, ainda teima em continuar.

O ordenamento jurídico constitui-se em um complexo de normas funcionais reguladoras da vida em sociedade, dispondo de uma inenarrável gama de sanções a serem aplicadas aos desviantes. Assim, a ação mais rigorosa desse ordenamento jurídico apresentada aos transgressores de qualquer norma de natureza penal culminará em várias sanções, inclusive na privação da liberdade dos sujeitos.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se discutia a configuração do chamado “estado de coisas inconstitucional” relativamente ao sistema penitenciário brasileiro. Nessa mesma ação, também se debateu a adoção de providências estruturais com objetivo de sanar as lesões a preceitos fundamentais sofridas pelos presos em decorrência de ações e omissões dos Poderes da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal. No caso, alegava-se estar configurado o denominado pela Corte Constitucional da Colômbia “estado de coisas inconstitucional”, diante da seguinte situação: violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura; transgressões a exigir a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades. Postulava-se o deferimento de liminar para que fosse determinado aos juízes e tribunais: a) que lançassem, em casos de decretação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não se aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no art. 319 do complexo penitenciário público-privado (CPP); b) que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade

judiciária no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento da prisão; c) que considerassem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) que estabelecessem, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; e) que viessem a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção; e f) que se abatesse da pena o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal. Requeria-se, finalmente, que fosse determinado: g) ao CNJ que coordenasse mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal em curso no País, que envolvessem a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”; e h) à União que liberasse as verbas do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (BRASIL, 2021).

Segundo Garutti e Oliveira (2012), há falta de assistência material, à saúde, jurídica, educacional, psicológica, religiosa. A soma desses fatores acaba formando a tessitura do quadro caótico da atual situação penitenciária.

Portanto, há a necessidade de conhecer o sistema como um todo, iniciando pela origem da pena, para melhor compreensão do processo e das diferentes formas de castigos, até chegar propriamente ao sistema carcerário atual.

3.1 Origem e conceito de pena

A existência do sistema penitenciário está ligada ao da pena imposta ao transgressor das normas sociais, constituídas juridicamente tanto como castigo, quanto como reparação do dano praticado a pessoa, pertencente à sociedade. Adotamos a noção de pena como a consequência jurídica que se impõe ao transgressor das normas, em decorrência à diminuição de bens jurídicos ao autor imputável de fatos descritos na norma jurídica como crime.

3.2 Antiguidade Clássica

3.2.1 Grécia

Faltam notícias seguras, de fontes jurídicas, sobre o Direito punitivo entre os gregos, e o mais importante que se sabe adveio de seus poetas, oradores ou filósofos. Dos costumes primitivos, a fonte de informação são os poemas homéricos, nos quais os deuses participam da vida e das lutas dos homens, submetidos todos não só ao destino, mas às paixões e às fraquezas humanas. A pena era uma fatalidade que decorria do crime que, por sua vez, também era uma fatalidade.

O Direito Penal grego era fundamentado na obra de dois grandes filósofos: Platão e Aristóteles.

Platão, em sua obra *Georgias*, mostrou que a pena tinha um caráter expiatório, ou seja, que o castigo era a retribuição ao mal cometido.

Em sua obra *Política*, Aristóteles apresentava a pena como caráter intimidatório, porque o castigo, além de intimidar o réu para que não voltasse novamente a cometer delitos, devia também servir de exemplo para os demais que porventura estivessem prestes a cometer um crime. Esse filósofo fez penetrar, por fim, nas suas construções éticas e jurídicas, a ideia do livre-arbítrio, sem que se saiba que papel teve nas práticas gregas. Essa ideia, entretanto, veio a exercer considerável influência no Direito Penal do Ocidente.

A pena alcançou o seu fundamento civil, tornando-se pública, e, no Direito de Atenas, distinguia-se o que defendia um bem do Estado ou da religião ou apenas um bem particular, reservando-se para o primeiro o máximo rigor penal.

Finalmente, os filósofos gregos trouxeram a debate uma questão geralmente ignorada pelos povos anteriores: a da razão e do fundamento do direito de punir e da finalidade da pena, questões que preocuparam pensadores diversos e que vieram a ser mais detidamente consideradas no movimento iniciado por Sócrates, com o seu particular interesse pelos problemas éticos. As opiniões mais ponderáveis são de Platão e Aristóteles, aquele se baseava nas leis, e este na ética. Essas questões se constituíram em objeto de preocupação por parte dos filósofos, mas deve-se observar que não houve Ciência do Direito na Grécia antiga.

3.2.2 Roma

O Direito Penal romano é, até hoje, a maior fonte originária de inúmeros institutos jurídicos.

Roma deixou abundante cópia de documentos jurídicos que permite seguir, com uma informação precisa, a sua longa história, desde a fundação da cidade, passando pela Lei das XII Tábuas, até os tempos de Justiniano, na decadência do Império.

Os firmes conhecimentos que podemos colher mostram o caráter religioso do Direito punitivo inicial, lembrando que os romanos foram um dos raros povos da antiguidade que cedo libertaram o Direito do domínio religioso, distinguindo, nitidamente, na doutrina e na prática, o jurídico do sacral.

Em 509 a.C., ocorreu a separação entre a religião e o Estado, com a implantação da República, o que provocou o surgimento de duas espécies de crime, o *perduellio* e o *parricidium*. O primeiro se apresentava como negócio do Estado, por se constituir em fato contra a existência e a segurança da cidade; tinha, como punição, a pena pública. O segundo era, primitivamente, a morte dada a um *pater*. São os *crimina publica*, que se distinguem dos *delicta privata*, cuja repressão fica entregue à iniciativa do ofendido junto à justiça civil, para reconhecimento do seu direito à composição. Para os crimes públicos, a pena era severa, geralmente a capital ou o banimento.

As principais características do Direito Penal romano eram:

- a afirmação do caráter público e social do Direito Penal;
- o amplo desenvolvimento alcançado pela doutrina da imputabilidade, da culpabilidade e de suas excludentes;
- o elemento subjetivo doloso que se encontrava claramente diferenciado. O dolo, que significava a vontade delituosa, que se aplicava a todo campo do Direito, tinha, juridicamente, o sentido da astúcia, reforçada, a maior parte das vezes, pelo requisito da consciência da injustiça;
- a teoria da tentativa, que não teve um desenvolvimento completo, embora se admita que tenha sido punida nos chamados crimes extraordinários;
- o reconhecimento, de modo excepcional, das causas de justificação (legítima defesa e estado de necessidade).

- a constituição da pena como uma reação pública, cabendo ao Estado a sua aplicação;
- a distinção entre *crimina pública* e *delicta privata* e a previsão dos *delicta extraordinária*;
- a consideração do concurso de pessoas, diferenciando a autoria e a participação.
- Os romanos foram grandes juristas que, entretanto, não cuidavam da doutrina sistemática de conceitos fundamentais porque o seu direito era uma prática do justo em relação a fatos cotidianos.

3.3 Idade Média

O Direito Penal Medieval foi caracterizado por sua crueldade, porquanto as pessoas viviam situações de extrema insegurança, porque, sendo o juiz dotado de plenos poderes, ele poderia aplicar penas que não estavam previstas nas leis, não havendo a observância do princípio da legalidade. Não havia, também, nenhuma garantia quanto ao respeito à integridade física do condenado ou mesmo daquele que era investigado.

Além disso, foi trazida pelos germanos a influência das “ordálias” ou “juízos de Deus”, que consistiam na invocação do pronunciamento dos deuses por meio de duelo, prova de fogo, entre outros, para apontar o criminoso.

Surgiram, nesse momento, dois tipos de prisões: a prisão do Estado e a prisão eclesiástica. A primeira com a modalidade de prisão-custódia, utilizada quando o delinquente estava à espera de sua condenação, para os casos de prisão perpétua ou temporal, ou até receber o perdão. Já a segunda era destinada aos clérigos rebeldes, que ficavam trancados nos mosteiros, dentro de um aposento subterrâneo, para que, por meio de penitência e meditação, se arrependessem do mal causado e obtivessem a correção.

O termo “penitenciária” tem antecedentes no Direito Penal canônico, que é a fonte primária das prisões. Esse direito era dotado de peculiaridades, como os gastos com manutenção e subsistência, que ficavam por conta do próprio encarcerado.

Os cristãos entendiam que a pena deveria servir de penitência, para que o condenado reconhecesse seus pecados, se arrependesse e não delinqüisse mais. No entanto, viam a necessidade de o réu recolher-se em locais cujo ambiente contribuiria para sua correção.

O que se pode verificar é que na alta Idade Média a sociedade viveu sob um sistema de terror e insegurança, pois a aplicação de penas cruéis evidenciava a falta do princípio da dignidade humana e da legalidade, que só começou a ser delineado com a baixa Idade Média.

3.4 Idade Moderna

Em meados do século XVI, a população europeia era formada, em sua maioria, por indivíduos pobres. Não havia política criminal que pudesse minimizar a situação de pobreza, pois havia se perdido a segurança, já que a pena de morte não era mais eficaz para punir os delinquentes.

Foi na segunda metade do século XVI que surgiu um importante movimento para desenvolver as penas privativas de liberdade: a criação de prisões para correção dos condenados. Cita-se a House of Correction, construída em Londres, na Inglaterra, entre 1550 e 1552, tendo por objetivo a reeducação dos delinquentes por meio de disciplina e trabalho severo.

Em 1556, surgiu em Amsterdam, na Holanda, a casa de correção para homens e, no ano de 1557, uma casa de correção para mulheres; em 1600, uma prisão especial para homens. Como esses modelos prisionais tiveram êxito, vários países europeus os adotaram.

Um fato importante na era moderna foi a mudança da prisão-custódia para prisão-pena por motivação econômica. O Estado tinha a necessidade de um instrumento que permitisse a submissão do delinquente ao capitalismo.

Com isso, a privação da liberdade do indivíduo gerou o surgimento de estabelecimentos organizados, como as casas de detenção e as penitenciárias. Essa população carcerária deu origem ao denominado sistema penitenciário.

Nos Estados Unidos, no século XVII, surgiram importantes sistemas: o celular pensilvânico ou filadélfico e o sistema auburniano.

No sistema pensilvânico ou filadélfico, era utilizado o isolamento celular absoluto, não podendo os presos manterem qualquer forma de comunicação com seus companheiros. Esse sistema foi muito criticado porque era retirado deles uma necessidade humana: a de se comunicar. No dizer de Edgar Magalhães Noronha (2004, s/p), “a cela é um túmulo do vivo”.

O sistema auburniano, que prevaleceu nos Estados Unidos, surgiu em Auburn, em 1818, e era também chamado de Silent System. Nesse sistema, o isolamento era noturno; o trabalho era inicialmente realizado nas suas próprias celas e, posteriormente, em tarefas grupais, durante o dia. Isso tudo em absoluto silêncio, sendo proibidos o lazer, as visitas e a prática de exercícios.

Depois da criação do sistema de Auburn, surgiu na Inglaterra a gênese do que viria a ser denominado sistema progressivo que, de certo modo, atendia precariamente aos movimentos emergentes e às pressões de matizes humanitárias em relação aos sistemas prisionais.

O capitão da armada inglesa, Alexander Maconochie, introduziu, na Ilha de Norfolk, o Mark System (sistema de marcas), sob o qual os condenados tinham em seus prontuários marcas que poderiam ser positivas ou negativas, conforme seu comportamento em razão do trabalho ou de conduta disciplinar.

Importante ressaltar que foi a partir do aparecimento do sistema progressivo complementado por Alexander Maconochie que o sistema penitenciário passou por grandes modificações, trazendo consigo alterações fundamentais que lhe permitiram sobreviver até agora.

3.5 Modelo francês

Na França, a ideia da privatização dos presídios também surgiu por causa da crise que vivia o sistema. Havia superlotação, que conduzia ao questionamento não só da política penitenciária seguida ou a se seguir, mas também, mais genericamente, sobre a política criminal adotada.

Muitos projetos de lei tramitaram na França até chegar à Lei n.º 87/432, promulgada em 22 de junho de 1987. Araújo Junior (1995, s/p) faz uma breve síntese dos pontos de mais importância da referida lei traduzida para o idioma pátrio:

Lei n. 87/432: A Assembleia Nacional e o Senado aprovaram. O presidente da República promulga a lei cujo teor é o seguinte: [...]

Art. 2º. O Estado pode confiar a uma pessoa de direito público ou privado uma missão versando ao mesmo tempo sobre a construção e adaptação de estabelecimentos penitenciários [...].

Estas, pessoas, ou grupos, são designados ao final de um processo licitatório. Nos estabelecimentos penitenciários as funções outras que de direção, cartório, vigilância, podem ser confiadas a pessoas jurídicas de direito público ou privado segundo uma habilitação definida por decreto. Estas pessoas podem ser escolhidas em processo licitatório na forma prevista na alínea precedente.

Art. 3º. Os estabelecimentos penitenciários podem ser erigidos em estabelecimentos públicos penitenciários, submetidos à tutela estatal. [...] Cabe ao Ministro da Justiça designar os membros da direção do cartório e da vigilância dos estabelecimentos.

Observa-se, dos trechos da lei citada, que os particulares que desejarem participar do sistema privatizado deveriam habilitar-se num processo licitatório, obedecendo aos requisitos do poder público.

No sistema de privatização francês, há uma dupla gestão, incumbindo-se, ao Estado e também ao grupo privado, o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento prisional.

Ao Estado, incumbem-se a indicação do diretor-geral do estabelecimento e a responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão, bem como a relação com juízo de execução penal; enquanto, à empresa privada, compete fornecer e gerir o trabalho, a educação, o transporte, a alimentação, o lazer, a assistência social, a jurídica, a espiritual e a saúde física e mental do preso, recebendo um valor, pago pelo Estado, para cada preso. No modelo, portanto, todos os serviços penitenciários podem ser privatizados, com exceção da direção, da secretaria e da segurança.

O modelo francês, portanto, adota o sistema misto, no qual poder público e iniciativa privada se unem para propiciar, aos detentos, melhores condições de reintegração na sociedade, bem como o respeito aos direitos previstos em lei.

3.6 Delegação da execução da pena em penitenciárias privatizadas dos Estados Unidos

A delegação às empresas privadas do poder estatal de executar as penas tem despertado forte oposição. A argumentação dos críticos mobiliza razões de ordem jurídica, política e ética. Em termos jurídicos, os críticos alegam que o poder estatal de privar um cidadão da liberdade e aplicar coerção seria intransferível.

Outro ponto jurídico controverso diz respeito aos procedimentos disciplinares adotados pelas empresas no âmbito interno das prisões. Tradicionalmente, certa margem de discricionariedade tem sido conferida ao corpo de funcionários dos estabelecimentos prisionais norte-americanos para a tomada de decisões importantes, tais como julgamento de apenações de infrações internas e a instrução de requerimentos de livramento condicional.

A transferência dessa margem de discricionariedade a agentes privados pode dar lugar a distorções. Em termos políticos, existe o receio de que os interesses privados das companhias passem a influir crescentemente na política criminal. Do ponto de vista ético, a privatização vem sendo criticada basicamente por extrair lucros do sofrimento humano.

Diante da análise realizada nos presídios privatizados nos Estados Unidos, pode-se dizer que as prisões privadas têm operado aquém dos termos em que têm sido propostas, e, no entanto, o setor continua em franca expansão. De um lado, há evidências fundadas de que a operação privada de estabelecimentos correccionais não tem executado um serviço mais eficiente nem mais barato, como também não tem conseguido fazer frente aos objetivos internos de justiça criminal, notadamente o alívio da superpopulação e a reabilitação dos presos, além de despertar forte polêmica. De outro lado, é certo que as prisões privadas se vêm expandindo e que as companhias vêm ampliando largamente as margens de lucratividade.

3.7 A lucratividade do encarceramento no modelo neoliberal

Um dos motivos que fomentam a ideia da privatização dos presídios em todo o mundo, independentemente da eficácia desse tipo de gestão, é a lucratividade auferida pela iniciativa privada, pois se trata de um novo e promissor ramo de negócio. Os dados estatísticos demonstram que a privatização prisional é um negócio bastante rentável.

A execução da pena privativa de liberdade enfrenta, ao longo do tempo, o grande desafio de buscar formas capazes não só de castigar o indivíduo criminoso, como também de proporcionar-lhe a ressocialização, reintegrando-o à vida em sociedade.

A ânsia de auferir lucros por parte do particular é um dos motivos de discórdia da ideia privatizadora de presídios por algumas pessoas, entendendo que isso poderá comprometer a finalidade da pena de prisão e da ressocialização do preso, que passaria a ser apenas um homem-objeto e não um sujeito de direitos.

De qualquer maneira, observa-se que o setor privado desburocratizaria a gestão dos presídios, reduziria encargos trabalhistas e até mesmo o poder de barganha dos sindicatos envolvidos no sistema. Aos Estados estaria garantida a possibilidade de expandir e de acelerar a política de construção de novos estabelecimentos, e as empresas teriam mais agilidade e flexibilidade na criação de vagas ao sistema superlotado.

Porém, esse retrato aparentemente perfeito não tem sido confirmado pelo funcionamento concreto das prisões privadas. Em termos exclusivamente financeiros, existem histórias de sucesso e de fracasso do novo tipo de gestão.

Em outubro de 1985, a Corrections Corporation of America (CCA) assumiu o controle da cadeia local de segurança máxima do Condado de Bay, na Flórida. À época, o estabelecimento estava sob intervenção judicial para reduzir a superpopulação e sob acusações quanto a supostas violações de normas de segurança e de inadequação dos serviços de saúde e do corpo de funcionários. Em oito meses, a intervenção foi suspensa, a superpopulação reduzida, o estabelecimento reformado, a equipe de funcionários foi ampliada e o Condado parece ter poupado 700 mil dólares (MATTHEWS, 1988).

Já a experiência da mesma CCA com o centro de detenção de Silverdale, com capacidade para abrigar 300 detentos, no Condado de Hamilton, Tennessee, parece ter sido bem diferente. Apenas nos primeiros sete meses de operação, houve três substituições na administração do estabelecimento, e autoridades públicas da área relataram que “houve custos contratuais adicionais da ordem de US\$ 200.000” (MATTHEWS, 1988, p. 32)

Verifica-se que uma análise mais sóbria constatou que, visto que a privatização tem constituído questão altamente controversa e polêmica, as dificuldades de comparação entre estabelecimentos públicos e privados e o caráter inconclusivo das pesquisas realizadas até aqui têm permitido uma fácil manipulação do tópico custos, oscilando assim ao sabor das conveniências de lado a lado (MINHOTO, 1997).

3.8 O sistema penitenciário no Brasil

No Brasil, a história do sistema penitenciário não foi diferente, embora só se possa tratar desse sistema, no Brasil, durante a fase do Império, tendo por base inicial o código penal de 1891. Antes disto, era tudo muito inóspito.

Brasil Colonial: antes da colonização, os costumes penais dos indígenas eram destituídos de interesse jurídico e, por parte dos colonizadores, eram consuetudinários. Esse direito consuetudinário não teve nenhuma influência entre os colonizadores do Brasil que vieram trazendo suas leis. Mesmo que, no período da colonização, estivessem em vigência as Ordenações Afonsinas, as quais foram substituídas pelas Ordenações Manuelinas, efetivamente, o que vingou no Brasil foi o Livro V das Ordenações do

Rei Filipe II, chamado de Ordenações Filipinas, que formava o primeiro estatuto, pois as ordenações anteriores tiveram muito pouca aplicação no Brasil devido às condições do momento histórico nele vivido (MACHADO; GUIMARÃES, 2014).

As Ordenações Filipinas expressavam o conceito de crime daquele momento e, por conseguinte, o conceito de pena. Essa ordenação comportava o conceito de pena de morte, expressa em modalidades variadas (SOUSA, 2011, s/p):

- a. morte na forca;
- b. precedida de torturas;
- c. morte para sempre, em que o corpo do condenado ficava suspenso, até a putrefação;
- d. morte pelo fogo;
- e. açoites;
- f. degredo para a África;
- g. mutilação de mãos,
- h. da língua, etc.

Quanto ao crime cometido, havia duas dimensões, uma na esfera civil e a outra na esfera religiosa. Tanto crime quanto pecado eram como se fossem a mesma coisa. A diferença existia no ato do julgamento, quando se tornava explícita a desigualdade das classes sociais. Nesse momento, o juiz aplicava penas segundo a gravidade do caso e a qualidade da pessoa: assim, via de regra, os nobres eram punidos com multas; os das classes inferiores tinham castigos mais pesados e humilhantes.

Controlava-se a população pelo poder do perdão. O Rei contava com um ilimitado *ius puniendi* (assim como com o direito de perdoar). Enorme também (nessa época) foi a influência da Igreja: confundia-se o pecado com o delito (valeu-se também a Igreja do Direito penal para preservar o seu poder). Os crimes mais hediondos naquela época eram: lesa majestade humana (crime contra o rei) e lesa majestade divina (heresia, apostasia, blasfêmia, feitiçaria etc.). (GOMES; MOLINA; BIANCHINI, 2007, p. 85).

Ainda quanto ao abuso de poder, os processos penais vigentes adotavam a tortura como meio legal de obtenção de provas, não possibilitando, ao acusado, exercer qualquer possibilidade de defesa, mesmo porque, na

sua grande maioria, estes sequer tinham qualquer noção dos possíveis dispositivos legais de defesa. Nesse período, a Igreja tinha enorme influência de poder sobre os conceitos daquilo que se entendia como justiça criminal, bem como sobre a adoção da tortura como meio “legal” de obtenção de provas. Sobre essa questão, João Bernardino Gonzaga (2011 *apud* SOUSA, 2011, s/p) afirma:

Uma típica sessão de interrogatório transcorria, em linhas gerais, deste modo. Algumas leis dispunham que o réu somente deveria ser supliciado várias horas após haver ingerido alimentos, quando já se achasse enfraquecido. Exigia-lhe então, primeiro, o juramento de que diria a verdade. Em seguida, lhe apresentavam os instrumentos que seriam utilizados, com explicações sobre o seu funcionamento. Se, para evitar o tormento, ou no seu desenrolar, o paciente confessasse o que lhe era exigido, levavam-no para outro lugar, seguro e confortável, onde ele deveria ratificar a confissão. Se esta não fosse ratificada, voltava-se à tortura, em dias subsequentes.

Vários intelectuais tentaram romper com essa atrocidade eclesiástica, mas foi somente após a outorga da Constituição de 1824 que de fato e de direito começaram os trabalhos legislativos, a fim suprimir, o mais rapidamente possível, a legislação portuguesa ainda vigente e, com ela, os abusos eclesiásticos. Privilegiando a responsabilização subjetiva por meio da aplicação de sanções, buscou-se corrigir o delinquente, consagrando o princípio da igualdade entre os homens perante Deus e introduziu-se a aplicação da pena privativa de liberdade, pois, até então, a manutenção do agente no cárcere era empregada como mera garantia para a execução das cruéis penas corporais então existentes (estas, sim, as verdadeiras sanções).

A adoção de postulados cristãos conferiu feição mais humanista ao Direito Penal. Como a Igreja estabelecia penitências para aqueles monges que cometessem infrações, acabou por dar origem às modernas penitenciárias. Além disso, os clérigos deviam cumprir referidas sanções em suas células, originando a denominação das atuais celas. Esse foi o Código Penal de maior vigência no Brasil, entre os anos de 1603 e 1830. A mais relevante tentativa de modificação dessa legislação foi de autoria de Pascoal José de Melo Freire dos Reis, professor da Universidade de Coimbra, inspirado no pensamento dos enciclopedistas. Reis jamais teve qualquer proposição sua convertida em lei, pois havia receio de ser mais uma vítima da Revolução Francesa.

Período Imperial: com a Proclamação da Independência, foi decretada, pela Lei de 20 de outubro de 1823, a continuidade das observâncias das Ordenações Filipinas, o que ocorreu até 1830, período em que foi sancionado, pelo Imperador Dom Pedro I, o novo código, projetado por Bernardo Pereira de Vasconcelos. Gestado desde 1823, o Código Criminal do Império do Brasil foi outorgado como lei somente em 16 de dezembro de 1830, embora ainda pensado pelas premissas liberais inseridas na Constituição vigente. Foi um código inspirado no código francês de 1810 e no código napolitano de 1819, de índole liberal, não se submetendo, entretanto, a nenhum deles. Foi um código original, colocando pela primeira vez motivações criminais separadas das motivações eclesiásticas, o que, na Europa, seria tentado somente meio século após. Assim como fatores atenuantes da menoridade, o que ainda era desconhecido nas legislações francesa e italiana e indenização do dano *ex delicto* como instituto de direito público etc.

Além das qualidades, o referido código trouxe defeitos também. Um bom exemplo disso se deve ao fato de não definir a culpa, aludindo apenas ao dolo, homicídio e lesões corporais por culpa, omissão que veio a ser suprida mais tarde. Entre as inúmeras falhas constituídas, o tratamento de desigualdade do escravo era latente; para eles se previam penas de galés e de morte, cuja execução era realizada mediante força. Posteriormente, a execução da pena capital foi banida do Brasil por determinação do Imperador D. Pedro II, tendo em vista a confirmação de ocorrência de grave erro judiciário que vitimou, em 1855, o fazendeiro Manoel da Motta Coqueiro.

Outro item a ser observado é que o código continha diversas figuras delituosas, relacionando ilícitos à religião. O Direito Penal foi largamente utilizado pelo soberano e por sua corte como instrumento de coerção e dominação. De um lado, privilegiava a corte (os amigos do rei) e, de outro, servia como mecanismo de repressão aos menos favorecidos, ou ainda, aos que ousassem transgredir qualquer lei que fosse contra a Coroa. Segundo Basileu Garcia (1956, p. 122), o Código Criminal do Império do Brasil era considerado avançado ao ponto de, inclusive, influenciar outros textos legislativos de então:

Um dos que maior influência recebeu do nosso é o Código espanhol, que lhe sucedeu após poucos anos e mais tarde foi substituído por um segundo e um terceiro – este de 1870, – ambos calcados no primitivo modelo. Jiménez De Asúa consigna essa influência. Considerando-se que o Código espanhol de 1870 foi o grande inspirador da legislação penal

das repúblicas latino- americanas de idioma castelhano, facilmente se alcançará a notável projeção que, em nosso continente, veio a ter o Código do Império do Brasil.

Ao Código Penal seguiu-se o Código de Processo (1832). Entretanto, apesar de serem considerados códigos brilhantes, houve leis de retrocesso, como a de 10 de junho de 1835, a qual dispunha que crimes cometidos por escravizados contra homens livres deveriam ser julgados por um júri, após um breve processo e, sendo condenados, seriam executados, sem direito a recurso algum. Essa lei vigorou até 1886, quando foi revogada, delegando novamente para o juiz a formação da culpa, que esta atribuíra às autoridades policiais. Destarte, a Carta Magna brasileira, outorgada em 25 de março de 1824, pelo Imperador Dom Pedro I, acolheu em seu artigo n.º 179 princípios sobre direitos e liberdades individuais, alterando, em parte, o sistema penal vigente. Em 1827, tanto Bernardo Pereira Vasconcellos quanto José Clemente Pereira apresentaram, individualmente, uma proposta de projeto de código criminal.

A preferência, no entanto, foi pela proposta de Bernardo Pereira de Vasconcelos (1999, s/p):

[...] por ser aquele que, mais amplo ao desenvolvimento das máximas jurídicas e equitativas, por mais munido na divisão das penas, cuja prudente variedade muito concorria para a bem regulada distribuição delas, poderia mais facilmente levar-se a possível perfeição com menor número de retoques acrescentados àqueles que já a comissão lhe dera, de acordo com seu ilustre autor.

A discussão sobre a constituição do sistema penitenciário no Brasil oitocentista propôs novas indagações sobre o tema com o advento da república. No Brasil, houve uma reforma prisional construída pelos moldes europeus que elevou o país ao rol das nações ditas “civilizadas”, sendo tal reforma muito mais uma adaptação dos paradigmas jurídicos penais do velho mundo para as necessidades e particularidades da sociedade escravista do século XIX do que necessariamente uma mudança. Assim, como quase tudo no Brasil, a modernização do aparato prisional brasileiro não se deu por meio de uma mera cópia fiel dos modelos europeus, mas se apresentou de maneira particularizada, caracterizando-se pela mistura de padrões entre o modelo moderno liberal e o tradicional escravocrata.

Brasil República: com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, instala-se uma nova ordem política, e o governo provisório

substituiu a legislação penal editada durante o império, até então, vigente. Em virtude da abolição da escravatura, houve a necessidade de reforma na legislação penal; ficando incumbido de elaborar um projeto de reforma penal o conselheiro João Batista Pereira. O novo Código Penal foi aprovado pelo Decreto n.º 847, de 11 de outubro de 1890 (VASCONCELOS, 1999).

Tecnicamente confuso, seus defeitos foram destacados imediatamente pelos doutrinadores, e chegou a ser cunhado, pelo jurista João Monteiro, como sendo o pior de todos os códigos conhecidos. Esse código teve acentuada influência da chamada Escola Clássica do Direito Penal, quando, à época em que foi publicada, as ideias mais avançadas correspondiam às defendidas pela Escola Positiva, sucessora e opositora da Escola Clássica. Assim, fica claro que o Direito Penal positivo regrediu, pois o código foi concebido tendo, como pano de fundo, as ideias que vinham sendo condenadas e combatidas há tempos, adotando conceitos e fundamentos considerados ultrapassados (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012).

Entretanto, segundo José Henrique Pierangeli (2001), apesar de ter defeitos técnicos, conceitos imprecisos e pouca sistematização, principalmente no que se refere à parte especial, o fato é que o diploma legal bem como seu autor não mereciam críticas negativas tão intensas. A proposta desse código foi uma tentativa de supressão das lacunas que a proposta anterior tinha. Aboliu a pena de morte e outras, substituindo-as por penas mais brandas, e criou o regime penitenciário de caráter correccional, momento em que a instituição prisional se constituiu como espaço para aplicação e execução da pena. Em 1932, o desembargador Vicente Piragibe reuniu, em um único código, a legislação produzida, intitulada “Consolidação das Leis Penais”, pelo Decreto n.º 22.213, de 14 de dezembro de 1932.

Uma das mudanças mais relevantes nessa doutrina foi o fato de que quase a totalidade dos crimes passara a ser julgada pelo juiz singular, e não mais pelo Tribunal do Júri. Entretanto, mesmo com todos os avanços propostos, mal o código entrou em vigência, surgiram críticas e sugestões de reforma. Após a tentativa de consecução de vários projetos que não lograram êxito, depois do golpe de 10 de novembro de 1937, com a outorga da quarta Constituição brasileira, o país ingressou em novo e sombrio regime político, tendo em vista a suspensão das garantias individuais declaradas no próprio texto constitucional (PIERANGELI, 2001).

Nesse contexto, o ministro da Justiça Francisco Campos incumbiu ao jurista Alcântara Machado a elaboração de um novo projeto de Código

Penal. Pelo fato de o projeto receber inúmeras críticas, passou por uma comissão revisora, e, em maio de 1938, publicou-se o projeto, após passar pelo crivo da comissão revisora composta por Nélson Hungria, Vieira Braga, Narcélio de Queiroz e Roberto Lyra. O Código Penal, resultado dos trabalhos da comissão revisora, foi promulgado em 7 de dezembro de 1940 pelo Decreto-lei n.º 2.848 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1942, tendo em vista duas razões principais:

1. Conferir tempo razoável para possibilitar melhor conhecimento de seu texto;
2. Necessidade de, àquela época, desenvolver outros diplomas legais atinentes à Justiça Criminal, dentre eles, o Código de Processo Penal, bem como a Lei de Contravenções Penais, com o fito de modernizar e harmonizar as instituições. (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012, s/p).

Mesmo sendo considerado diploma de grande qualidade técnica e sistêmica, em decorrência do dinamismo social, uma vez mais se mostrou necessária a reformulação do estatuto penal de 1940. O lapso entre a promulgação e sua vigência foi mais de um ano. Isso se deu pelo fato da necessidade de conhecê-lo, como também de haver tempo hábil para a elaboração do novo código de processo, o qual foi transformado em lei pelo Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Ambos os estatutos foram precedidos de leis de introdução e, como complemento contemporâneo e complementar ao Código Penal, tem-se ainda a Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941).

Entre as leis que modificaram o Código Penal em vigor merecem referência a Lei n.º 6.416, de 24 de maio de 1977, e a Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, que instituiu uma nova parte geral. Tendo como objetivo a substituição do Código Penal de 1940, durante o governo do presidente Jânio Quadros, o magistrado Nélson Hungria foi encarregado da elaboração de novo projeto de Código Penal, tendo-o apresentado ao governo em 8 de dezembro de 1962. Seus dispositivos foram amplamente discutidos nos meios jurídicos nacionais — faculdades de direito, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros —, culminando, por fim, na promulgação do Código Penal, mediante o Decreto-lei n.º 1.004, de 21 de outubro de 1969. Após inúmeros adiamentos para sua entrada em vigor, foi revisado, promulgado e retificado pela Lei n.º 6.016, de 31 de dezembro de 1973. O Código Penal de 1969 teve sua vigência até ser revogado pela Lei n.º 6.578, de 11 de outubro de 1978 (MOSER, 2010).

Objetivando implementar conclusivamente a atualização dos diplomas penais então vigentes, o ministro da Justiça do governo João Batista Figueiredo, Ibrain AbiAckel, instituiu comissão de juristas, entre eles Miguel Reale Júnior, Serrano Neves, René Ariel Dotti, Hélio Fonseca e Rogério Lauria, para elaboração de novo projeto de Código Penal, Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal. Porém, somente a parte geral do Código Penal foi reformada, o que só ocorreu mediante a publicação da Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984, que entrou em vigor em 13 de janeiro de 1985. A nova parte geral do Código Penal trouxe inúmeras novidades e, conforme Magalhães Noronha (*apud* MOSER, 2010, s/p) postula:

As maiores e mais sensíveis modificações e inovações introduzidas dizem respeito à disciplina normativa da omissão, ao surgimento do arrependimento posterior, à nova estrutura sobre o erro, ao excesso punível alargado para todos os casos de exclusão de antijuridicidade, ao concurso de pessoas, às novas formas de penas e à extinção das penas acessórias, à abolição de grande parte das medidas de segurança com o fim da periculosidade presumida.

Com o intuito de aperfeiçoar os dispositivos legais reguladores da justiça criminal, foi publicada, em 11 de julho de 1984, a Lei n.º 7.210, denominada Lei de Execução Penal. As leis n.º 7.209 e n.º 7.210 entraram em vigor em 13 de janeiro de 1985 e trouxeram melhor sistematização e harmonia, principalmente em relação às sanções e à sua execução. A grande alteração no sistema penitenciário brasileiro, visando minimizar os grandes problemas carcerários e principalmente como tentativa de redução da população carcerária, só aconteceu em 1984 com o advento da Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984, pela qual foi instituída a Lei de Execuções Penais, que está em vigor atualmente. Suas maiores modificações e inovações introduzidas dizem respeito à disciplina normativa da omissão, ao surgimento do arrependimento posterior, à nova estrutura sobre o erro, ao excesso punível alargado a todos os casos de exclusão de antijuridicidade, ao concurso de pessoas, às novas formas de penas e extinção de penas acessórias e à abolição de grande parte das medidas quanto à periculosidade presumida.

Entre 1891 e 1984, houve várias tentativas de reformulação da Lei de Execuções Penais, mas, até então, não houve proposta de forma unificada, isso devido ao fato de que cada estado ter uma legislação própria que regulamenta o sistema de cumprimento da pena. Enquanto os penitenciaristas e penalistas da época tinham a atenção voltada, apenas, para a construção

de mais complexos penitenciários para abrigar os presos da justiça, os quais cresciam vertiginosamente; na contramão desse movimento, a Lei de Execuções Penais n.º 7.210/1984 estabeleceu cinco pontos fundamentais de classificação dos estabelecimentos prisionais (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012, s/p):

- a. Penitenciária – destinada aos condenados à pena de reclusão, em regime fechado (Art. 87);
- b. Colônia Agrícola, Industrial ou Similar – são estabelecimentos construídos para abrigar os presos de justiça cujo cumprimento da pena seja em regime semiaberto (Art. 91);
- c. Casa do Albergado – destina-se aos presos de justiça cujo cumprimento de pena privativa de liberdade seja em regime aberto e a pena de limitação de final de semana. Nesses estabelecimentos os presos trabalham normalmente durante o dia e recolhem-se à noite (Art. 93);
- d. Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – são estabelecimentos destinados aos inimputáveis e semi-inimputáveis (Art. 99), ou seja, as pessoas portadoras de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, desde que comprovado que o agente era portador dessa doença quando da prática da transgressão criminal e que era inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato. (Art. 26);
- e. Cadeia Pública – são estabelecimentos prisionais construídos próximos de centro urbano destinado a presos provisórios, ou seja, antes da sentença condenatória definitiva. (Art. 102)

Inquestionavelmente, o estatuto da execução penal foi um avanço qualitativo e quantitativo enorme no sistema penitenciário brasileiro, isso devido ao fato de que, anteriormente à Lei n.º 7.210/1984, a execução de pena era apenas um expediente administrativo mero consectário legal e lógico da condenação. Mas, apesar da constituição efetiva da norma, tais objetivos ainda não foram alcançados, primeiro por não haver uma política criminal adequada e, também, por não haver vontade política para tanto, não dando então condições de se efetivar como autoaplicável.

A seara penal, na atual conjuntura, em matéria de legislação, apresenta o Código Penal, com a parte geral introduzida pela Lei n.º 7.209/84, a parte especial prevista pelo Decreto-lei n.º 2.848 (código de 1940); a Lei de Execuções Penais — Lei n.º 7.210 — e um grande número de leis esparsas, como a

relativa ao abuso de autoridade (Lei n.º 4.898/65), a falimentar (Decreto-lei n.º 7.661), a de economia popular (Lei n.º 1.521), a sobre preconceito (Lei n.º 7.716), a de imprensa (Lei n.º 5.250-revogada), o Código Eleitoral (Lei n.º 4737), o Código Florestal (Lei n.º 4.771), a Lei de contravenções penais (Decreto-lei n.º 3.688), a dos crimes hediondos (Lei n.º 8.072), e a dos direitos do consumidor (Lei n.º 8.078).

Mais recentemente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069), que manteve a inimputabilidade penal para menores de 18 anos, tipificou figuras típicas criminais como menor sujeito passivo e estabeleceu especificidades para alguns casos para o agravamento da pena. A Lei n.º 8.666/93 revoga o artigo n.º 355 do Código Penal, lei que versa sobre licitações. Também a Lei n.º 8.930/94, que versa sobre crimes hediondos, e ainda as novas legislações penais especiais, como a Lei n.º 9.034/95 relativa às organizações criminosas; a Lei n.º 9.279/96, que instituiu o Código de Propriedade Industrial; a Lei n.º 9.294/96, referente à restrição e ao uso de produtos como o cigarro e bebidas alcoólicas; a Lei n.º 9.296/96, sobre a interceptação telefônica; a Lei n.º 9.434/97, sobre o transplante de órgãos; a Lei n.º 9.437/97, relativa ao porte de armas; a Lei n.º 9.455/97, referente a crimes de tortura; a Lei n.º 9.503/97, que versa sobre crimes de trânsito; a Lei n.º 9.613/98, que legisla a lavagem de valores; e a Lei n.º 9.609/98, que regulamenta a proteção intelectual dos programas de computadores (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012).

3.9 A proposta de parceria público-privada prisional no Brasil

Em 1992, já na esteira da experiência internacional, discutia-se, também no Brasil, a viabilidade da adoção das prisões privadas como resposta à crise que assolava o sistema penitenciário brasileiro (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012).

No mesmo ano, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão subordinado ao Ministério da Justiça, propôs formalmente a adoção das prisões privadas no Brasil. A proposta, oriunda de reflexões sobre as modernas e recentes experiências que, nesse sentido, vêm sendo colocadas em prática em estabelecimentos prisionais dos EUA, da França, da Inglaterra e da Austrália, tem o objetivo de reduzir os encargos e gastos públicos, introduzir no sistema penitenciário um modelo administrativo de gestão moderna, atender ao preceito constitucional de respeito à integridade física e moral do preso e aliviar, enfim, a dramática situação de superpovoamento do conjunto penitenciário nacional.

Tal proposta prevê, ainda, a criação de um sistema penitenciário federal, ao qual caberia a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime fechado (estabelecimento de segurança máxima), permanecendo com os Estados a responsabilidade pelo cumprimento da pena privativa de liberdade em regime médio, semiaberto e aberto.

A admissão das empresas seria feita por concorrência pública, e os direitos e obrigações das partes seriam regulados por contrato. O setor privado passaria a prover serviços penitenciários, tais como alimentação, saúde, trabalho e educação aos detentos, além de poder construir e administrar os estabelecimentos. A administração seria feita em sistema de gestão mista, ficando a supervisão geral dos estabelecimentos com o setor público, com a atribuição básica de supervisionar o efetivo cumprimento dos termos fixados em contrato.

Tal como para os norte-americanos, o argumento central da proposta dizia respeito à suposta redução de custos que a privatização acarretaria para o Estado e para os contribuintes. Ainda que alguns estados, sob a liderança de São Paulo, tenham demonstrado interesse na adoção das prisões privadas, houve enorme oposição à proposta do governo.

Na época, a OAB condenou a proposta da privatização, alegando que tal experiência estaria longe de ser moderna, antes, constituindo um retrocesso histórico em termos de desenvolvimento da política criminal; que a execução da pena é uma função pública intransferível; que a política de privatização dos presídios daria margem a uma contínua exploração do trabalho prisional; e que a proposta violaria direitos e garantias constitucionais dos presos. A proposta, que parecia uma viável solução para a crise do setor penitenciário brasileiro, foi, simplesmente, arquivada.

No estado de Goiás, foi apresentado um projeto de lei na Câmara dos Deputados, pelo então deputado estadual Sandro Mabel (PL. 1.727, 1996), que dispunha, entre outros elementos, sobre a permissão a particulares para a prestação de serviços penitenciários durante a execução da pena, bem como sobre a participação, com igual objetivo, da comunidade e de associações sem fins lucrativos durante o mesmo período (SOUSA, 2015). A justificativa do referido projeto de lei era a emergência da adoção de prisões privadas no estado de Goiás, uma vez que a triste realidade de Aparecida de Goiânia demonstrava a falta total de condições em absorver o grande contingente de condenados pela justiça criminal goiana (SOUSA, 2015).

O projeto alcançava somente condenados a regime semiaberto e regime aberto, faixa na qual se concentra grande parte dos presos, reservando, ao Estado, a custódia daqueles de maior periculosidade.

Esta é a justificativa apresentada pelo deputado Sandro Mabel (SOUSA, 2015, s/p), no Projeto de Lei n.º 1.727/96:

Destarte, em relação à fonte de recursos, o estado arcará com um percentual mínimo para a manutenção do sistema que receberá, ainda, recursos advindos do trabalho dos próprios condenados, da colaboração das suas famílias e da comunidade [...]. Com a medida ora proposta, espera-se iniciada a solução de um dos mais delicados problemas da sociedade, qual seja, a situação prisional do país, de forma a assegurar tranquilidade à comunidade com a efetiva aplicação da pena aos criminosos, sem, contudo, deixá-los à mercê da desumanidade que hoje é encontrada no interior das prisões.

3.10 Experiências brasileiras de gestão compartilhada de presídios

3.10.1 Paraná

O estado do Paraná é o pioneiro em matéria de gestão compartilhada em estabelecimentos prisionais. A primeira penitenciária industrial do país destinada a presos condenados do sexo masculino, em regime fechado, foi inaugurada em 12 de novembro de 1999, está localizada no município de Guarapuava, distante 265 quilômetros de Curitiba, e tem capacidade para abrigar até 240 presos (ARAÚJO JÚNIOR, 1995).

A Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG) foi construída com recursos do governo federal e estadual, numa parceria estratégica. O custo total, incluindo projeto, obra e circuito de TV, foi no valor de 5.323.360,00 reais, sendo 80% provenientes de convênio com o Ministério da Justiça e 20%, do estado (OSÓRIO; VIZZOTTO, 2005). A unidade foi projetada objetivando o cumprimento das metas de ressocialização do interno e a interiorização das unidades penais (preso próximo da família e local de origem), política esta adotada pelo governo do estado do Paraná que busca oferecer novas alternativas para os apenados, proporcionando-lhes trabalho e profissionalização, viabilizando, além de melhores condições para a reintegração social, o benefício da redução da pena.

Nessa prisão, a administração da penitenciária foi terceirizada, mas não de modo total. A empresa contratada é a Humanitas Administração Prisional S/C, na verdade um sub-ramo da empresa Pires Segurança (SOUSA, 2015). O trabalho exercido por tal empresa envolve o atendimento aos presos no que se refere a alimentação, necessidades de rotina, assistência médica, psicológica e jurídica dos presidiários.

Por seu turno, o governo do Paraná é responsável pela nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, que supervisionam a qualidade de trabalho da empresa contratada e fazem valer o cumprimento da Lei de Execuções Penais.

A PIG tem capacidade para 240 presidiários. Tem 117 funcionários, dos quais, em média, 10% a 12% estão em licença médica (SOUSA, 2015). O contrato estabelecido com a empresa Humanitas obedece às disposições da Lei n.º 8.666/93, existindo, dessa forma, a possibilidade de extensão do prazo de dois anos por mais 12 meses, diante das disposições do § 4º do art. 57 da referida lei. Para isso é necessária a realização de novo procedimento licitatório. O estado paga à empresa a quantia mensal de 297.000 reais, o que equivale a cerca de 1.200 reais por preso renovado (SOUSA, 2015).

No estado do Paraná, considerando a pioneira experiência exitosa, as iniciativas se multiplicaram. Além de Guarapuava, outros presídios já foram implantados sob a égide desse novo paradigma, tais como a Casa de Custódia de Curitiba, a Casa de Custódia de Londrina, as prisões de Piraquara e de Foz do Iguaçu (SOUSA, 2015).

Salta aos olhos o índice de reincidência criminal dos egressos do presídio de Guarapuava, que chega a ínfimos 6%. Em Maringá, no mesmo estado, tal índice alcança 30%. A média nacional, por sua vez, é gritante: 70% de reincidência criminal (SOUSA, 2015).

O nível de reincidência é ainda mais baixo em Guarapuava: 2% (SOUSA, 2015). Urge concluir que, com mais investimento em estrutura e redes de apoio, os presos não voltarão a reincidir ou reincidirão em percentuais ínfimos, reduzindo-se a violência urbana relacionada ao retorno de pessoas perigosas ao convívio social.

Evidente é que o modelo paranaense apresenta problemas, os quais não podem ser ignorados nem subestimados pelos gestores públicos. A conhecida ocorrência de greve no Presídio de Piraquara é um dos fatores negativos, porque a falta de controle sobre os agentes empregados no sistema conduziu a sérios danos e riscos à sociedade.

Além disso, há notícia de que o estado do Paraná, por meio da Secretaria de Justiça, estaria realizando concurso público para substituir os agentes penitenciários das empresas terceirizadas por servidores públicos em alguma das unidades como forma de enfrentar o problema. Porém, trata-se de reconhecer, pura e simplesmente, a importância de mecanismos de controle da obrigatoriedade dos serviços públicos, tidos como essenciais, e que sejam contínuos, permanentes e ininterruptos (SOUSA, 2015).

Os custodiados que não estão implantados no canteiro da fábrica trabalham em outros canteiros, tais como: faxina, cozinha, lavanderia e embalagens de produtos. Todos recebem remuneração (75% do salário mínimo) e o benefício da remição de pena (1 dia remido a cada três dias trabalhados). O estado do Paraná, quando em 2005 ainda vigia o contrato com a empresa Humanitas, pagava o equivalente a cerca de 1.200 reais por detento (SOUSA, 2015).

Antes de o governo paranaense finalizar os contratos de cogestão dos serviços nos presídios, o sistema havia se estendido para a Casa de Custódia de Curitiba, a Casa de Custódia de Londrina, a Prisão de Piraquara e a Prisão de Foz do Iguaçu.

3.10.2 Ceará

No Ceará, o presídio estadual do Cariri também é uma realidade. A empresa de segurança que o administra recebe do governo algo em torno de 1.200 reais por preso. Tal valor seria semelhante ao gasto em presídios públicos.

Todos os passos dos presos que cumprem pena no estabelecimento prisional são monitorados por 64 câmeras ligadas dia e noite. Tudo que é gravado no presídio fica arquivado por três dias. Os presos só ficam livres das câmeras em uma situação: quando entram nas celas. Em quase três anos, nenhuma fuga, nenhuma rebelião. Esse sistema conta, ainda, com um instrumento contra a corrupção: ocorre rodízio de funcionários por hora e setor e inexistente intimidade com os presos.

A implantação da gestão compartilhada em presídios no Ceará teve início em 17 de novembro de 2000, com a adoção do sistema penitenciário industrial regional do Cariri, no município de Juazeiro do Norte. “Destinada aos presos do regime fechado, a Penitenciária Industrial Regional do Cariri (Pirc) tem capacidade para 549 presidiários” (GARANI, 2011, s/p).

Com área de 15 mil metros quadrados, tem 66 celas coletivas com acomodação para cinco presos em cada uma, e 117 celas para dois presos em cada uma. Tem, ainda, 12 quartos de convivência familiar, 850 metros de cercas eletrificadas (com ouriços e sensores de movimento) sobre muralhas de 7 metros de altura, 17 guaritas, cozinha industrial, sistema de som, sala de controle de 64 câmaras de circuito interno, auditório com salão de artes e eventos, cabines telefônicas, campo de futebol, cinco quadras poliesportivas, quatro salas de aula, biblioteca e administração, lanchonete, consultórios médico-odontológicos, enfermaria, farmácia, cinco refeitórios de detentos e quatro para administração e lavanderia (OSÓRIO; VIZZOTTO, 2005).

Em 30 de maio de 2001, foi inaugurado o núcleo de ressocialização, com a finalidade de preparar o encarcerado para enfrentar a discriminação ou as reservas da população com ex-presidiários. Para tanto, além do trabalho, dos exercícios físicos e da recreação, o preso recebe aulas e ouve palestras de psicólogos (OSÓRIO; VIZZOTTO, 2005).

Essa cogestão foi implantada com a Humanitas Administração Prisional S/C, que, posteriormente, passou a denominar-se Companhia Nacional de Administração Prisional (Conap). Entre as responsabilidades da empresa privada estão selecionar e contratar sob inteira responsabilidade, observadas as regras de seleção da Superintendência do Sistema Penal (Susip), preferencialmente da região do Cariri, os recursos humanos necessários para o pleno desenvolvimento da Penitenciária Industrial do Cariri, assumindo seus encargos administrativos e cumprindo com todas as obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, em decorrência da condição de empregadora/contratante.

A execução penal permanece nas mãos do Estado. De acordo com Marcos Prado, diretor de recursos humanos da Conap, quanto à execução da pena na Penitenciária do Cariri (SANTOS, 2009, s/p),

[...] você não pode comparar o que estamos fazendo aqui com uma simples detenção, uma simples cadeia. Aqui existe toda uma infraestrutura visando ao atendimento da lei de execução penal, e obviamente, à ressocialização do preso. O nosso maior desafio é provar tanto para o governo quanto para a sociedade, que essa experiência dá certo.

Na penitenciária, por meio de parceria com a empresa Criativa Joias, 150 presidiários fabricam folheados, com uma produção de 250 mil peças por mês. Cada preso recebe cerca de 75% do salário mínimo por mês e redução da pena (SANTOS, 2009).

No tocante à individualização da pena, os serviços de assistência psicológica e orientação social e sexual, tanto ao interno quanto ao egresso, são efetuados por um quadro de funcionários próprios da Conap. Já a assistência jurídica é prestada na Pirc por um quadro composto por quatro advogados contratados, que assistem aqueles que não têm defensores. No que se refere à saúde dos presos, o atendimento é prestado por uma equipe composta por um médico, um psiquiatra, dois psicólogos, um dentista, dois enfermeiros e três assistentes sociais.

A infraestrutura física é dotada de um núcleo de saúde, em que são prestados atendimentos ambulatoriais, uma enfermeira e um centro cirúrgico, no qual são feitos procedimentos de baixa e média complexidade. A assistência educacional do preso dá-se por meio de uma escola de ensino fundamental e médio na qual os internos recebem a instrução escolar (SANTOS, 2006).

No ano de 2002, com apoio do Ministério da Justiça, o governo do Ceará levou adiante a política de terceirização dos estabelecimentos penais, inaugurando a Penitenciária Industrial Regional de Sobral (Pirs) e o Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II.

Em 2007, o Ministério Público Federal (MPF) contestou a privatização dos presídios no Ceará — Penitenciária Industrial Regional do Cariri, Penitenciária Industrial Regional de Sobral e Instituto Presídio Professor Olavo Oliveira II. Para o MPF, a privatização das penitenciárias no Ceará tinha ocorrido com dispensas de licitação sucessivas e a elevadíssimos custos para o erário, de contratos de terceirização ou cogestão prisional, sem nenhum respaldo legal (INFOPEN, 2017).

3.10.3 Bahia

A população carcerária na Bahia está sob responsabilidade de dois órgãos da administração centralizada, a Secretaria Estadual de Segurança Pública/Polícia Civil e a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos/Superintendência de Assuntos Penais. As estatísticas condensadas pelo estado informam que o sistema prisional, em dezembro de 2007, tinha aproximadamente 13.919 custodiados — 5.659 presos na polícia e 8.260 na Superintendência de Assuntos Penais (SANTOS, 2009).

Desses estabelecimentos penitenciários, cinco são administrados em gestão compartilhada. São eles, por ordem de implantação: Conjunto Penal de Valença (01/2003), Conjunto Penal de Juazeiro (08/2005), Conjunto Penal de

Serrinha (08/2006), Conjunto Penal de Itabuna (11/2006) e Conjunto Penal de Lauro de Freitas (11/2006), totalizando 1.717 internos (SENNA, 2008).

A Pastoral Carcerária na Bahia manifestou-se, em 30 de março de 2008, a respeito da situação das unidades de aprisionamento. De acordo com o relatório, os presos mantidos em delegacias estavam “em celas subumanas, imundas, fétidas e superlotadas, sem nenhum tipo de assistência médica e com policiais civis custodiando presos” (SENNA, 2008, s/p).

Nas unidades penais de Valença, Itabuna, Serrinha, Juazeiro e Lauro de Freitas, que são administradas pelo modelo de cogestão, o governo do estado paga, por preso, em torno de 1.400 reais por mês. Todavia, ainda conforme o relatório elaborado pela Pastoral Carcerária, a realidade dessas unidades é que “a preocupação apenas é manter o cidadão preso, sem que se possa dar qualquer destaque a projetos que, efetivamente, trabalhem a questão da ressocialização do apenado” (SENNA, 2008, s/p).

3.10.4 Espírito Santo

No estado do Espírito Santo, o modelo de cogestão implantado com o governo estadual está presente em dois estabelecimentos, a Penitenciária de Segurança Média de Colatina, em Colatina, e a Penitenciária de Segurança Máxima (PSMA) localizada no município de Viana.

Em julho de 2005, foi inaugurada a Penitenciária de Colatina, com capacidade para 300 vagas, sendo 24 delas destinadas à ala feminina. O governo estadual firmou parceria com o Instituto Nacional de Administração Prisional Ltda. (Inap), que, como parceiro privado, além de arcar com os custos para aquisição, instalação e manutenção de equipamentos de segurança, uniformes (agentes, internos e funcionários), fornecimento de colchões, roupas de cama, *kits* de higiene, alimentação e serviços de apoio à cozinha, instalação de estrutura para atendimento médico, odontológico e enfermaria, também oferecia trabalho e educação para os internos do presídio (SENNA, 2008).

Com o modelo de cogestão, a empresa contratada pelo governo do estado oferece, aos internos, serviços ocupacionais, mantendo um setor de seleção e ocupação, sob supervisão da direção, com as atribuições de selecionar os internos para as atividades nos canteiros de trabalho, elaboração de relatório de frequência dos internos, para efeito de remuneração, e emissão de atestado de trabalho para efeito de remição da pena.

O presídio dispõe de mais seis salas específicas para o desenvolvimento de atividades voltadas para o trabalho dos internos. Além do trabalho, a empresa mantém salas específicas para estudos. Nesses locais, os internos frequentam aulas do ensino fundamental. E todas as alas do presídio são monitoradas por um sistema de câmaras, inclusive a portaria.

No ano de 2006, a Penitenciária de Colatina registrou um foco de rebelião em uma das alas (cerca de 53 internos), devido à reivindicação contra a proibição da entrada de malotes na penitenciária. O presídio não estava superlotado (tinha cerca de 300 presos) e dava todas as assistências necessárias garantidas, incluindo quatro alimentações diárias e atendimentos médicos. A reivindicação dos presos não foi atendida e, após onze horas de protesto, a situação voltou à normalidade (LEMOS, 2006).

A PSMA do município de Viana também adotou, em 2007, o sistema de gestão compartilhada com o Inap. Ela tem capacidade para 500 vagas e foi totalmente reformada com recursos próprios do estado, com gastos no valor de 6,7 milhões de reais no início do ano passado.

A PSMA conta com circuito interno de TV com 64 câmeras, espaços e salas para administração, alojamento para agentes, ambulatório com consultório médico, psicológico e atendimento odontológico, pessoal técnico da unidade e área de segurança, quatro salas para fins pedagógicos e educacionais, uma sala de múltiplo uso e uma biblioteca, salas para assistência social e jurídica, defensoria pública e assistência psicológica, além de áreas de visitas para familiares e seis quartos para encontros íntimos em cada ala (SENNA, 2008).

3.10.5 Amazonas

No Amazonas, o governo estadual firmou parceria com a empresa Conap com a finalidade de terceirizar serviços na área de três penitenciárias. São elas: Complexo Penitenciário Unidade Prisional do Puraquequara, com capacidade para 614 internos, destinado aos presos provisórios; Instituto Penal Antonio Trindade, presídio de segurança máxima com capacidade para 496 presos do regime provisório; e Complexo Penitenciário Anísio Jobim, presídio com capacidade para 450 presos do regime fechado e 138 vagas no regime semiaberto, estas não terceirizadas, sendo administradas pela Secretaria de Justiça do estado (SANTOS, 2009).

A criação de novos horizontes, com parcerias qualificadas com o setor privado, configura instrumento importante de gestão, visto que não elimina outros espaços ou alternativas de escolhas e ações. Todavia, tampouco constituem, tais parcerias, panaceia para todos os males.

Os custos das parcerias que vêm sendo empreendidas em nosso país, em um primeiro momento, também parecem altos. Resta saber se há uma satisfatória relação entre o custo e o benefício da empreitada.

SISTEMA PRISIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, parto do pressuposto de que, para debater as políticas destinadas aos apenados no Brasil, é necessário situá-las no contexto atual de transformações e contrarreformas num cenário de crise e reestruturação do capitalismo em tempos neoliberais, em que o Estado penal e a retração do Estado social são legitimados notadamente a partir da década de 1990, diante da redução das políticas sociais e da “ampliação” da segurança pública. Por conseguinte, o sistema prisional brasileiro nos últimos anos tem apresentado um aumento considerável de indivíduos encarcerados, devido a uma série de conflitos sociais que abalam a ordem pública, decorrentes da violência urbana e rural, tais como assaltos, agressões físicas e morais, crimes das mais variadas formas, entre outros, cotidianamente presenciados.

Compreende-se, assim, o sistema prisional como um espaço de encarceramento dos desviantes e como punição dos crimes que são cometidos na sociedade moderna capitalista, além de ser um espaço considerado historicamente disciplinar sob a condição de pena. Muitas discussões sobre o encarceramento vêm sendo levantadas, principalmente em torno das condições de precariedade e abandono em que estão milhares de indivíduos espalhados em penitenciárias e cadeias por todo o país.

David Garland afirma que a maior parte das medidas penais recentemente adotadas pelos governos ocidentais atesta uma lógica instrumental e um modo de ação significativo que buscam traduzir o sentimento público, punir para o próprio bem do apenado, insistir nos objetivos punitivos, de modo que

[...] cada medida opera em dois registros diferentes, um registro punitivo que segrega os símbolos de condenação e de sofrimento para entregar sua mensagem e um registro instrumental mais adequado aos objetivos de proteção do público e gestão do risco. (GARLAND, 1994, s/p).

Em matéria de reformas legais no âmbito da justiça criminal brasileira, esses dois modelos estão presentes e abrigam duas lógicas distintas:

igualdade e hierarquia. Tal dualidade aponta para as contradições existentes na própria sociedade, refletindo a seletividade e a discricionariedade na elaboração e na aplicação da justiça penal, o que, por sua vez, impede a demanda de universalização de uma cidadania igualitária.

De qualquer modo, o Direito Penal torna-se o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público. O sistema de segurança pública brasileiro em vigor, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu como compromisso legal a segurança individual e coletiva. Sem embargo, as políticas de segurança pública têm sido utilizadas como paliativo a situações de emergência, sendo desprovidas de perenidade e consistência. Muitas leis de caráter mais punitivo são propostas e aprovadas rapidamente em um contexto de forte demanda da opinião pública, como no caso da equiparação da falsificação de remédios aos crimes hediondos, assim como a aprovação do regime disciplinar diferenciado e as rebeliões comandadas pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo.

Mediante essa realidade concreta, o sistema prisional brasileiro é recorrentemente caracterizado como falido, em razão da superlotação nos presídios, que aumenta progressivamente com o passar dos dias, sendo as unidades prisionais insuficientes para atender à demanda de condenados. Tal situação é de conhecimento do poder público, que, por sua vez, acaba por insultar os direitos fundamentais, a exemplo no que diz o artigo 5º, inc. XLIX, da Constituição Federal de 1988, que assegura, aos apenados, o respeito à integridade física e moral (MUNIZ *et al.*, 2013).

Partindo desse artigo, a família de um apenado acometido por um infarto do miocárdio, sob a guarda do estado de São Paulo, impetrou uma ação indenizatória contra o estado após o falecimento do apenado:

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2019.0001052047

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 1002087- 07.2016.8.26.0565, da Comarca de São Caetano do Sul, em que são apelantes GABRIELA RAMALHO ALVES, GRACIETE RAMALHO ALVES THOMAZ e DANIELE RAMALHO ALVES, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, pro-

ferir a seguinte decisão: “Revisão rejeitada, V.U.” de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente sem voto), OSVALDO DE OLIVEIRA E J. M. RIBEIRO DE PAULA.

São Paulo, 12 de dezembro de 2019. SOUZA NERY

RELATOR

Assinatura Eletrônica PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
JUÍZO DE RETRATAÇÃO NA APELAÇÃO N.º 1002087-07.2016.8.26.0565 APELANTES: GABRIELA RAMALHO ALVES E OUTROS

APELADO: ESTADO DE SÃO PAULO COMARCA: SÃO PAULO

VOTO N.º 48.538 - JUÍZO DE RETRATAÇÃO EM RAZÃO DO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 841.526 DO STF. No julgamento

original foi considerada a causa da morte do detento. O falecimento por infarto no miocárdio nada tem a ver com o dever de proteção do Estado e não deve ser indenizado.

REVISÃO REJEITADA.

Cuida-se de Revisão de Apelação determinada pelo ilustre Presidente da Seção de Direito Público nos termos do inciso II do artigo 1.030 do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 841.526, Tema n.º 592, pelo E. Supremo Tribunal Federal, DJe de 1/8/2016. 1

É o relatório.

O julgado a ser reapreciado, assim dispôs:

Fl. 926.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
APELAÇÃO. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS EM DECORRÊNCIA DE MORTE DE GENITOR ENQUANTO CUMPRIA PENA EM PRESÍDIO ESTADUAL. CUSTODIADO QUE TEVE COMO CAUSA DA MORTE INFARTO DO MIOCÁRDIO. AFIR-

MAÇÃO DOS AUTORES DE QUE SERIA SUICÍDIO OU HOMICÍDIO. Nexo causal não

comprovado entre a conduta comissiva ou omissiva do Estado e a morte do detento, uma vez que a causa da sua morte pode estar relacionada a uma série de fatores. A teoria dos autores de que teria sido suicídio ou homicídio não foi comprovada. Sentença mantida.

RECURSO NÃO PROVIDO.

Em razão do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 841.526, Tema n.º 592 do E. STF os autos retornam para eventual juízo de retratação:

EM CASO DE INOBSERVÂNCIA DO SEU DEVER ESPECÍFICO DE PROTEÇÃO PREVISTO NO ART. 5º, INCISO XLIX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTADO É RESPONSÁVEL PELA MORTE DE DETENTO.

No v. acórdão de julgamento original da apelação, a Turma Julgadora entendeu pela não incidência do dever de indenização, tendo em vista que o detento faleceu em decorrência de infarto no miocárdio, causa alheia à condição estatal de proteção. Portanto, não poderia ser acolhido o pedido de indenização, em decorrência da causa da morte. 2 Fls. 605-609.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nestes termos, o meu voto propõe aos meus ilustres pares que se rejeite a revisão, mantendo-se o v. acórdão submetido a reexame tal como foi proferido.

José Orestes de SOUZA NERY Relator.

O país apresenta graves problemas carcerários que têm levado o poder público e a sociedade a refletir sobre a atual política de execução penal, fazendo emergir o reconhecimento da necessidade de repensar essa política, que, na prática, privilegia o encarceramento maciço, a construção de novos presídios e a criação de mais vagas em detrimento de outras políticas. A Lei de Execução Penal brasileira, Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984, enfrenta obstáculos na aplicação de muitos de seus dispositivos. Em seu Art. 1º, a lei apresenta o objetivo de “efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984, s/p).

A legislação tenta, de um lado, garantir a dignidade e a humanidade da execução da pena, tornando expressa a extensão de direitos constitucionais aos presos e internos; e, de outro, assegurar as condições para a sua reintegração social. No Art. 10 está disposto que “a assistência ao preso e ao internado como dever do Estado objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso” (BRASIL, 1984, s/p).

A Lei de Execução Penal brasileira prevê, entre as atenções básicas que devem ser prestadas aos presos: assistência psicológica, educacional, jurídica, religiosa, social, material e à saúde. Os ideais previstos pelos legisladores trouxeram para o cerne da discussão polêmicas em torno do conceito de ressocialização, finalidade atribuída à prisão moderna e base da concepção de execução penal prevista na referida lei. Embora a literatura revele a existência de controvérsias em torno do tema da ressocialização, qualquer das posições traz propostas de ações que têm como finalidade impactar a trajetória de vida dos indivíduos encarcerados.

Entre os especialistas, predomina a opinião sobre a incapacidade da prisão no que se refere à ressocialização do condenado. Conforme Andrade (1996), a criminologia crítica é conhecida por censurar a ressocialização, por implicar a violação do livre-arbítrio e da autonomia do sujeito, uma vez que a ideia de tratamento ou correção do indivíduo que sustenta essa perspectiva pressupõe que se deva anular a sua personalidade, suas ideologias e suas escalas de valores para adequá-lo aos valores sociais tidos como legítimos. Segundo a autora:

Haveria ainda um paradoxo: como esperar que indivíduos desviantes se adequem às regras sociais segregando-os completamente da sociedade e inserindo-os em um microcosmo prisional com suas próprias regras e cultura? (ANDRADE, 1996, s/p).

Ainda segundo Andrade (1996), os adeptos da posição realista, uma opinião quase consensual de que a prisão não é capaz de ressocializar não implica consenso sobre os rumos que deveriam ser dados à prisão. Para Baratta (1990), as grandes posições, a realista e a idealista, partindo da premissa de que a prisão não é capaz de se constituir em espaço de ressocialização, defendem que o máximo que ela pode fazer é neutralizar o delinquente. Em decorrência, alinham-se ao discurso oficial da prisão como prevenção especial negativa — neutralização ou incapacitação do delinquente —, que está na base do recrudescimento das estratégias de contenção repressiva.

No extremo oposto, estão os que se inserem na posição idealista, que permanecem na defesa da prisão como espaço de prevenção especial positiva (ressocialização). Mesmo admitindo seu fracasso para esse fim, advogam que é preciso manter a ideia da ressocialização, já que seu abandono acabaria reforçando o caráter exclusivamente punitivo da pena, dando à prisão a única função de excluir da sociedade aqueles que são considerados delinquentes.

Baratta (1990) defende que nenhuma dessas duas posições é aceitável. Segundo Andrade (1996, p. 199):

A prisão, do modo como se apresenta, é de fato incapaz de promover a ressocialização; ao contrário, o que ela tem produzido realmente são obstáculos ao alcance deste objetivo. No entanto, apesar deste reconhecimento, Baratta sustenta que o intuito não deve ser abandonado, mas reconstruído e, nesta reconstrução, propõe a substituição dos termos ressocialização e tratamento pelo de reintegração social. A seu ver, ressocialização e tratamento denotam “uma postura passiva do detento e ativa das instituições: são heranças anacrônicas da velha criminologia positivista que tinha o condenado como um indivíduo anormal e inferior que precisava ser (re)adaptado à sociedade, considerando acriticamente esta como “boa” e aquele como “mau”.

Em oposição, o termo reintegração social conjectura-se como a igualdade entre as partes envolvidas no processo, já que requer a “abertura de um processo de comunicação e interação entre a prisão e a sociedade, no qual os cidadãos reclusos se reconheçam na sociedade e esta, por sua vez, se reconheça na prisão” (ANDRADE, 1996, s/p).

Alvino Augusto de Sá (2005, s/p), outro autor que segue a mesma linha argumentativa, aponta para a oposição aos termos reabilitação e ressocialização, que se dá pela responsabilidade que a sociedade passa a ter nesse processo. Segundo o autor:

Pela reintegração social, a sociedade (re)inclui aqueles que ela excluiu, através de estratégias nas quais esses excluídos tenham uma participação ativa, isto é, não como meros “objetos de assistência”, mas como sujeitos.

Outra questão abordada por Baratta (1990), quando traz a reflexão sobre o conceito de reintegração social, são as condições de cárcere. Em sua perspectiva, sob o prisma tanto da integração social como do criminoso, a melhor prisão é, sem dúvida, a que não existe, uma vez que não há nenhuma prisão boa o suficiente para atingir a reintegração. Dito de outra maneira,

[...] não se pode conseguir a reintegração social do sentenciado através do cumprimento da pena, entretanto se deve buscá-la apesar dela; ou seja, tornando menos precárias as condições de vida no cárcere, condições estas que dificultam o alcance dessa reintegração. (BARATTA, 1990, s/p).

Para Andrade (1996), propostas diferenciadas, que podem inclusive partir de bases ideológicas radicalmente distintas, convivem no território nacional, a despeito da compreensão do Depen do Ministério da Justiça, órgão responsável, no nível federal, pelas diretrizes do setor, para o qual as ações de reintegração social são definidas como:

Um conjunto de intervenções técnicas, políticas e gerenciais levadas a efeito durante e após o cumprimento de penas ou medidas de segurança, no intuito de criar interfaces de aproximação entre Estado, Comunidade e as Pessoas Beneficiárias, como forma de lhes ampliar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade frente ao sistema penal. (INFOPEN, 2014, s/p).

Nesse sentido, o posicionamento do Depen acerca do conceito de tratamento penal abrange não somente os direitos assistenciais da lei, como também se aproxima das ideias de cidadania e dignidade humana.

No Brasil, a responsabilidade de formular essas políticas é de competência, principalmente, dos estados e do Distrito Federal, por meio das forças de segurança e de suas secretarias de governo. Historicamente, o governo federal foi aos poucos assumindo mais responsabilidades e construindo instituições e ações complementares por meio da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e da Força Nacional de Segurança Pública. Atualmente, ele executa o Programa Segurança Pública no Plano Plurianual (2016-2019), que engloba um conjunto de ações em segurança pública, implementadas pelos órgãos supracitados.

Além disso, o atual governo lançou recentemente o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Vale acrescentar que o governo federal também atua na execução penal e nas medidas socioeducativas, áreas que são conectadas à segurança pública. É para essa discussão de planejamento em segurança pública que o texto de Monteiro, Guellati e Ferreira (2017) procura contribuir.

Após a Constituição de 1988, o Decreto n.º 2.169, de 1997, revogado pelo Decreto n.º 6.950, de 2009, regulamentou o Conasp e também estabele-

leceu que este fosse um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio ministério. Entre seus propósitos, estava a formulação do PNSP.

Segundo Cruz (2013), a Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças para a sociedade, no entanto, algumas questões da constituição anterior em relação à segurança pública foram mantidas. Um exemplo é a atuação de um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a Polícia Militar, em defesa do estado, como aparelho controlador de uma maioria excluída, seguindo assim uma ideologia de controle social.

4.1 Ações de reintegração social

Conforme previsto na Lei de Execução Penal, além do caráter retributivo, a sanção penal deve ter como função “reeducar” e proporcionar condições para a “harmônica integração social do condenado ou do internado”.

Nessa perspectiva, as instituições penitenciárias têm a função de executar um conjunto de atividades que visem à reabilitação do apenado, criando condições para seu retorno ao convívio social. Essas atividades devem promover o “tratamento” penal com base nas “assistências” material, à saúde, jurídica, educacional, psicológica, social, religiosa, ao trabalho e à profissionalização. Para isso, os estabelecimentos penais devem ser dotados de estrutura física e humana. As instituições penitenciárias observadas procuravam executar um conjunto de atividades declaradamente voltadas à reintegração social dos apenados que contemplavam as assistências previstas na respectiva lei. Contudo, as assistências eram mínimas, e a maior parte se constituía mais como presença simbólica, dada principalmente a atribuição legal, e para manter a imagem sobre o discurso ressocializador, do que realidade na execução penal.

Geralmente, os operadores da execução penal e os agentes envolvidos na implementação de ações alegavam falta de estrutura física e humana para a implantação integral dos serviços. Também não era garantido o acesso de toda a população carcerária às assistências oferecidas e à equidade no atendimento. Na escassez, para prover as assistências aos presos, alguns direitos podiam até mesmo passar a representar fatores de privilégios, objetos de barganha, de controle e de poder no interior das unidades prisionais.

A segurança colocava-se em primeiro plano, tendo prioridade em relação aos serviços de assistências. Assim, as equipes técnicas eram instruí-

das a executar as ações tendo em vista parâmetros que não podiam entrar em choque com as regras e as normas de segurança estabelecidas pelas direções das unidades, questão apontada como um importante obstáculo para a implantação das assistências.

Além disso, a segurança nas unidades prisionais era estruturada com base no rígido controle disciplinar. A doutrina de prêmios e castigos, em sua versão perversa, que apela não para o estímulo e sim para a coerção e instiga o medo para produzir alterações nas condutas, era quase uma regra. Quanto mais submetido às normas institucionais — mais disciplinado —, mais chances tinha o preso de poder participar dos programas e das ações desenvolvidas na instituição prisional. Ou seja, as sanções disciplinares determinavam as condições de inserção do preso, os benefícios aos quais teriam ou não acesso e produziam a separação entre os que eram julgados como em condição de reintegração social e os que não apresentavam essa condição. Na prestação dos serviços de assistência material, nas unidades pesquisadas, não havia fornecimento de *kits* de higiene pessoal e roupas de cama. Para suprir essa necessidade, os presos, geralmente, dependiam de seus familiares. A alimentação não era escassa, mas a comida aparecia como motivo de queixas, sendo sua má qualidade apontada, inclusive, como razão de rebeliões. Foram encontradas duas situações: na primeira, a alimentação era feita por meio de processo licitatório, em que empresas concorriam para a prestação do serviço aos detentos.

As instalações eram próprias das empresas, localizando-se fora dos estabelecimentos penitenciários. Em um dos casos estudados, constatou-se que o transporte e o armazenamento da comida alteravam seu pH, chegando às mãos dos presos, muitas vezes, estragada, com mau cheiro e aspecto de podre.

Na segunda situação, as cozinhas ainda estavam em atividade nas unidades do complexo prisional, mas estas eram velhas, não passavam por manutenção e tinham poucas condições de higiene. Até as áreas destinadas ao estoque de mantimentos eram sujas, podendo servir de local de moradia de insetos e animais pestilentos, como ratos e baratas.

Em razão da precariedade da alimentação, os juízes de execução penal acabavam liberando a entrada, nas unidades prisionais, de gêneros alimentícios levados por familiares, o que gerava conflito com os agentes de segurança, à medida que exigia, deles, mais fiscalização. Também em razão disso era autorizado o funcionamento de cantinas, locais em que os

presos gastavam a maior parte de seu dinheiro. Em um dos casos, as cantinas das unidades prisionais eram extremamente lucrativas, e as pessoas que as controlava eram consideradas poderosas, pois detinham não apenas o monopólio do comércio de gêneros alimentícios e produtos de higiene, como também de produtos ilícitos, como drogas, armas e celulares.

Quanto à assistência à saúde, as unidades prisionais pesquisadas não contavam com suficiente estrutura para assistência à saúde dos detentos. Existiam as campanhas de vacinação obrigatórias patrocinadas pelo Ministério da Saúde e outras iniciativas visando ao controle de doenças infecto-contagiosas, mas os atendimentos das situações mais graves praticamente limitavam-se às emergências, como no caso de vítimas de espancamento.

Embora, desde 2003, os ministérios da Justiça e da Saúde, em portaria conjunta, tenham instituído o Plano Nacional de Saúde Penitenciária (PNSSP), que estabelecia a necessidade de organização de ações e serviços de saúde no sistema penitenciário, tendo por base os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), nas experiências estudadas, não houve completa implantação do plano. Segundo os profissionais da área, entre as principais dificuldades para a implantação do PNSSP estava a falta de profissionais para compor as equipes de saúde penitenciária ou sua contratação temporária, constituindo um obstáculo à manutenção das ações. A resistência dos municípios para referenciar unidades de saúde fora do sistema penitenciário para o atendimento das pessoas presas também foi outro problema apontado.

Mesmo quando superados esses óbices, a necessidade de ambulância, a escolha dos doentes e o estigma que cerca a população prisional dificultavam a implantação do plano.

Seguindo na esteira das políticas públicas voltadas para as ações de reintegração social dos apenados, segundo Azevedo e Cifali (2015), ao final do século XX, os sentimentos de medo, insegurança e ansiedade ganharam lugar como alguns dos principais problemas sociais dos Estados ocidentais, tanto pelo crescimento objetivo das taxas de crimes, pelos percentuais de vitimização e pelo surgimento de novas formas delitivas, como pelo caráter de desorganização das sociedades pós-modernas. Ao reafirmar sua soberania e alcançar popularidade entre os cidadãos, os governos ocidentais — impulsionados pelos ditames neoliberais-conservadores estadunidenses —, lançaram mão de um aparato de controle do crime mais repressivo e punitivo. Na tentativa de solucionar os problemas da criminalidade de forma rápida, tentando demonstrar eficiência, foram elaboradas políticas

de segurança pública mais abrangentes, ampliações legislativas, com a criação de leis mais rígidas e severas, possibilitando a flexibilização de direitos fundamentais em nome da ordem social e da segurança pública, havendo, assim, uma expansão do controle para diversas áreas que antes não eram atingidas, causando efeitos perversos, demonstrados pelas crescentes taxas de pessoas privadas de liberdade, muitas em caráter preventivo, geralmente encarceradas em instituições penitenciárias precárias e insalubres.

4.2 A política criminal de Fernando Henrique Cardoso

Sucessivos ministros da Justiça do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a colaboração de secretários nacionais de segurança, gestavam, lentamente, um PNSP, quando um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, sequestrou, no coração da Zona Sul carioca, o ônibus 174, ante a perplexidade de todo o país, transformado, pela TV, em testemunha inerte da tragédia, em tempo real. Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório e decidissem, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas. Assinale-se que, antes, no primeiro governo FHC, deram-se passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de Direitos Humanos (SOARES, 2007).

Faltava àquele documento a vértebra de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas. Isso, entretanto, não se alcança sem uma concepção sistêmica dos problemas, em suas múltiplas dimensões, sociais e institucionais; tampouco se obtém sem um diagnóstico, na ausência do qual também não se viabiliza o estabelecimento de metas e de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento.

O documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação. Entre as boas ideias daquele “plano”, destacava-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps), cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos. A ambição era formidável, assim como os obstáculos à sua execução (SOARES, 2007).

Dada a estrutura do Estado, no Brasil, caracterizada pela segmentação corporativa, reflexo tardio da segunda revolução industrial, nada é mais difícil do que integrar programas setoriais, gerando, pela coordenação, uma política intersetorial, sobretudo quando a pretensão ultrapassa o domínio de uma única esfera de governo e se estende aos três níveis federativos. Importantes esforços foram feitos pela Senasp na direção certa: o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando à qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, por meio da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

De todo modo, destaque-se que o período de FHC marcou uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, à medida que conferiu à questão da segurança um *status* político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumisse responsabilidades nessa matéria; e firmou compromisso político com a agenda dos Direitos Humanos, mais especificamente, na área da Segurança Pública, com uma pauta virtuosa (prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias).

Infelizmente, a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução, entendendo-se, nesse caso, os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondentes às prioridades identificadas no diagnóstico (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Segundo Cifali (2014), o Brasil, além de acompanhar o fenômeno global de racionalidade punitiva, é marcado por um processo de redemocratização inacabado, bem como tem profundas cicatrizes históricas de uma sociedade hierarquizada, baseada em relações de clientelismo e patrimonialismo.

Em suas palavras:

Por vezes, a política criminal brasileira parece guiada por interesses privados e eleitoreiros, os quais tendem a se sobrepor à genuína vontade de resolver os problemas de ordem pública. Assim, vemos o desenvolvimento e a implementação de políticas criminais de emergência, editadas de acordo com as conjunturas, marcadas por tensões, conflitos e lutas políticas, o que dificulta um profundo debate público e político em torno das questões econômicas, culturais e sociais que perpassam o fenômeno criminal. Assim, os governos atuais deparam-se com o desafio de equacionar liberdades individuais e segurança pública, bem como administrar a perda de confiança nos atores tradicionalmente ligados ao controle do crime e da confiança das próprias instituições estatais de administração da justiça. A segurança pública torna-se uma das maiores preocupações da população e um dos objetivos principais do Estado. Agindo através da política criminal, os governos devem enfrentar os desafios trazidos pela complexidade contemporânea, pelas mudanças nas formas de sociabilidade, pela fragmentação das certezas e pela multiplicidade de opiniões presentes no espaço público. Por outro lado, nos anos 2000, ocorreram mudanças políticas significativas em alguns países da América Latina (Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela), verificadas na ascensão de governos ligados à tradição política de esquerda, guardadas as particularidades de cada contexto nacional. A ascensão de governos inspirados na tradição de esquerda na América Latina parece demonstrar o desejo regional em superar o passado conservador e autoritário que atravessou os países da região através das ditaduras e até mesmo antes delas. (CIFALI, 2014, s/p).

Portanto, interessa-nos conhecer como o governo brasileiro – entre 2003 e 2010 –, quando liderado por um partido político inspirado e legitimado com base na tradição política de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), enfrentou a questão da penalidade, quer dizer, quais as estratégias e os meios de controle das ilegalidades elaborados durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

4.3 Política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010)

Nos últimos anos, na América do Sul, desenvolveram-se processos de mudança política significativos, ligados à ascensão de alianças e programas políticos que ganharam eleições gerais e construíram governos nacionais que buscavam colocar em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorriam para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes da tradição política de esquerda, com importantes variações entre si vinculadas aos contextos nacionais. No Brasil, tal mudança começou a gestar-se com o triunfo nas eleições presidenciais do PT, com o início da gestão do presidente Lula em janeiro de 2003, experiência política vigente nos governos do PT, a partir da reeleição de Lula, em 2006, e da eleição de Dilma Rousseff, em 2010 (CIFALI, 2014).

Depois de três tentativas anteriores, nos anos de 1989, 1994 e 1998, nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República. Com uma trajetória construída na luta sindical nos anos de 1970, que culminou com a fundação do PT no início dos anos de 1980, Lula chega à presidência em uma coalizão que reuniu os partidos do chamado bloco democrático e popular, notadamente o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), situado à esquerda do espectro político nacional.

Não casualmente, a segurança pública foi uma das prioridades apontadas já no processo eleitoral, em que se defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. Já tendo passado pela experiência de governar alguns estados importantes, antes da vitória nas eleições presidenciais, e tendo enfrentado dificuldades para gerenciar o aparato policial, tanto pela fragilidade programática da esquerda para tratar do tema da segurança quanto pelo boicote de setores importantes das corporações policiais a governos mais claramente comprometidos com a defesa dos direitos humanos e aliados históricos de movimentos sociais, a candidatura Lula propôs, durante o processo eleitoral, o PNSP, no qual se afirmava expressamente que:

O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. A exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança,

quando não na criminalidade. As estatísticas mostram as armas de fogo como principal *causa mortis* da juventude, e a impunidade com que vem agindo o crime organizado ameaça comprometer o funcionamento das instituições democráticas, frequentemente infiltradas pela ação de quadrilhas. A mesma impunidade pode ser constatada nas centenas de crimes cometidos contra trabalhadores rurais, sindicalistas, advogados e religiosos que lutam pela Reforma Agrária. [...] O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional. A impunidade dos poderosos e as brutais condições de miséria de grande parte da população, que contrastam com os constantes apelos ao consumo, provocam uma crise de valores que alimenta a violência. Ricos e pobres estão amedrontados e encerrados em seus bairros e casas. As formas de sociabilidade dos brasileiros se restringem cada vez mais. Os pobres são estigmatizados como criminosos e a convivência civil se vê ameaçada. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado. (CIFALI, 2014, s/p).

Ficava claro, portanto, o compromisso com uma política de controle de armas, bem como a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas e contra os movimentos sociais e os Direitos Humanos. Tratava-se de, por um lado, estimular políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades e, por outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal, vinculada à União, mas também as polícias estaduais, por meio da utilização de novas tecnologias e da constituição de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas. Com relação à penalidade, especificamente, é importante ressaltar que a competência exclusiva para legislar em matéria penal no Brasil é do Congresso Nacional.

Segundo Limongi (2006), da mesma forma, é importante considerar que uma característica marcante do sistema político brasileiro pós-ditadura, especialmente após o governo Collor de Mello, é a consolidação de um presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, nas palavras do autor:

A forma de governo adotada é o presidencialismo, e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas

iniciativas. Na verdade, este é o modo de operar da maioria das democracias contemporâneas, pelo qual governos minoritários apresentam graves problemas de governabilidade, enquanto os governos com coalizões majoritárias atenuam tais dificuldades. No Brasil, as coalizões atuam como pressuposto básico do funcionamento do presidencialismo e o governo é bem-sucedido na seara legislativa quando conta com o apoio consistente de uma coalizão partidária. Assim, deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente em geral seguem a recomendação de voto do líder do governo. (LIMONGI, 2006, s/p).

Para Limongi (2006), o governo Lula contou com o apoio médio de 89,1% dos deputados da base do governo em 164 votações, garantindo, assim, a manutenção da governabilidade. Ainda, constata-se que as derrotas do Executivo não são resultado da indisciplina da base, mas da sua divisão interna, ou seja, situações em que pelo menos um partido não seguiu a orientação do líder do governo.

Evidencia-se, nesse sentido, que o sucesso das proposições do Executivo não é resultado de negociações caso a caso, mas sim do fato de que o governo controla a produção legislativa, e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Ou seja, como o processo decisório legislativo favorece o Executivo, tornando previsíveis as objeções do Congresso, ele é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio, encaminhando, ao plenário, somente as normas de provável aceitação, e não enfrentando o debate sobre temas em que há risco de ruptura da coalizão de governo.

Campos (2010) analisa as leis propostas de acordo com os partidos políticos e aponta não haver uma identidade que poderia ser pensada entre partidos de direita e centro em proporem leis mais severas; e partidos de esquerda apresentarem leis que ampliam direitos.

Aponta o autor:

Os partidos identificados como de esquerda “propuseram leis que privilegiam alguns segmentos específicos, leis que ampliam direitos, leis mais punitivas e principalmente leis que criminalizam novas condutas”. Já os partidos de direita tiveram proposições apresentadas em todos os grupos e tipos de punição, mas apresentaram algumas leis mais punitivas, como a Lei de Crimes Hediondos. Assim, parlamentares de distintas ideologias políticas e partidárias propuseram tanto

leis mais punitivas, quanto leis que ampliam direitos e garantias. No entanto, constatou-se uma tendência à criminalização dos conflitos e ao crescimento da judicialização em diferentes partidos, o que demonstra que, sob a perspectiva do Estado, a resolução civil de conflitos e problemas sociais ainda se ancora sob uma visão penalizadora. (CAMPOS, 2010, s/p).

Do ponto de vista das reformas da legislação penal, para além do grande número de leis propostas e aprovadas pelo governo ou pelos partidos da base do governo durante o mandato de Lula, é possível identificar um fio condutor que articula as propostas programáticas para a segurança com as prioridades identificadas e encaminhadas ao parlamento.

Nesse sentido, o Campos (2010 *apud* LIMONGI, 2006, s/p) define:

Aqui como importantes para serem destacadas, seja pelo seu impacto carcerário, seja por sua vinculação com o paradigma de política criminal sustentado, as seguintes leis aprovadas no período pesquisado: O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003); a Lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha – 11.340/2006); e a nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006).

O resultado dessas reformas é muitas vezes ambíguo, paradoxal, mas o balanço geral é em sentido carcerizante, mesmo quando os propósitos declarados eram em sentido oposto. Porém, importante mencionar que não se pode alocar na mesma categoria todas as leis recrudescedoras do poder punitivo. Algumas reformas legais atenderam a pautas históricas de movimentos sociais, a exemplo da Lei Maria da Penha, devendo estabelecer-se uma distinção entre essas e àquelas que reproduzem a lógica tradicional e conservadora do sistema penal, como o aumento das penas da Lei de Drogas de 2006. Com efeito, reformas legais dão a impressão de que o Estado está agindo para resolver o problema da criminalidade, o que reduz a sensação de insegurança, ainda que momentaneamente, e pode render avaliações favoráveis do governo por determinados setores.

Sendo assim, também apontamos as reformas penais como importantes plataformas de governo, principalmente em épocas eleitorais. Além disso, percebemos a influência determinante do PT na indução da política criminal, tanto por meio do número de leis aprovadas por parlamentares do partido, como pela relatoria de comissões; sendo possível afirmar que o partido deteve um poder inegável para implementar a agenda governamental ou, ao menos, para barrar alterações com as quais não concordava no todo,

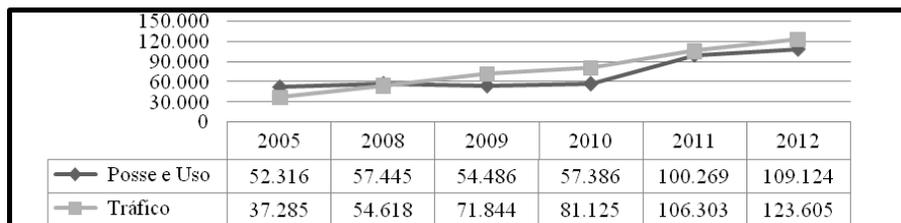
como pelo poder de veto. Verifica-se que, em geral, as propostas elaboradas pelo Executivo, durante o governo de Lula, tiveram uma tramitação mais rápida do que as de iniciativa de outras casas legislativas. Também percebemos que o Executivo encaminhou propostas com as quais já contava com um acordo prévio para obter o resultado desejado, evitando temas que não eram objeto de consenso entre a coalizão. Ainda assim, consideramos as leis aprovadas no período como frutos de um relativo consenso entre os atores que compunham o Legislativo e Executivo (LIMONGI, 2006).

Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) analisaram os efeitos da nova lei sobre a repressão legal ao consumo de substâncias ilícitas e o processamento formal dos casos encaminhados ao sistema de justiça criminal. Eles buscaram compreender as práticas dos atores envolvidos com o controle social ou legal do uso de drogas e elucidar as dinâmicas das negociações envolvidas no processo de incriminação dos usuários, à luz do debate em torno das mudanças trazidas pelo novo diploma legal.

A imprecisão dos critérios legais para distinguir entre usuários e traficantes somada à imensa disparidade entre as penas previstas para esses crimes — acentuada pela nova lei — contribuiriam para a negociação informal da maior ou menor punição dos indivíduos — e reificaria os estereótipos policiais, favorecendo a arbitrariedade. Tal indefinição não resultaria de uma imprecisão da lei, mas da impossibilidade empírica de realizar-se um recorte preciso entre essas classificações.

Observa-se que não é apenas o registro ou não do flagrante, mas também o tipo criminal em que a situação de porte ilegal de drogas vai ser classificada, se uso ou tráfico. Verificando o número de ocorrências registradas pelas polícias civis brasileiras envolvendo entorpecentes, nas modalidades de posse, uso e tráfico de drogas, a distribuição dos casos nos anos de 2005 e de 2008 a 2012 é a seguinte:

Gráfico 1 – Número de ocorrências cadastradas pelas polícias civis, no território brasileiro, nos anos de 2005 e de 2008 a 2012, sob a classificação de tráfico de drogas e posse e uso de drogas

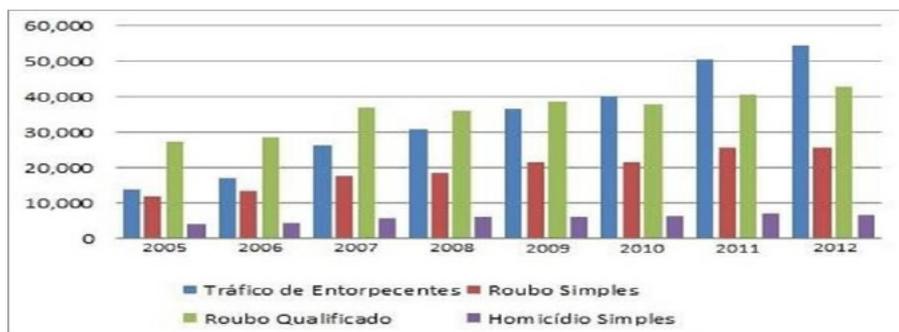


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007)

Constata-se o crescimento das ocorrências para ambos os crimes, mas o que chama a atenção é que, em 2005, o número de casos de posse para uso era superior ao de tráfico; a tendência inverte-se e, a partir de 2009, as ocorrências por tráfico superam a por posse/uso. O número de ocorrências por posse e uso de entorpecentes, em 2012, praticamente dobrou em relação aos valores de 2005. Já as ocorrências por tráfico de drogas mais do que triplicaram no mesmo intervalo.

No veto n.º 724, de 23 de agosto de 2006, o Executivo deixa clara a intenção da decisão legislativa de distinção entre usuários e traficantes, referindo-se ao Art. 71, vetado, que previa a criação de varas especializadas para julgar todos os crimes envolvendo drogas. Ainda que a intenção do Executivo fosse de tratamento diferenciado entre traficantes e usuários, esse exemplo mostra que a intervenção do Executivo nem sempre vai trazer os efeitos esperados, já que ele não tem controle sobre os demais atores do sistema de justiça criminal, como os policiais e os juízes. Evidencia-se que a falta de articulação entre a elaboração de leis, decretos, portarias e as ações em segurança pública no contexto social acaba por apresentar um quadro de resultados insatisfatórios e inconsistentes. Orientando-se pela maior conveniência imediata, ou por acordos para a aprovação de leis contraditórias no Congresso, o governo ignora as consequências em longo prazo. Como se pode observar no gráfico a seguir, a mudança legislativa trouxe impactos significativos no número de pessoas encarceradas pelo delito de tráfico no Brasil.

Gráfico 2 – Pessoas presas no Brasil por tipo de delito



Fonte: Depen

Em que pesem a implementação de políticas distributivas, a elevação dos índices de desenvolvimento humano em todo o país e a redução das desigualdades sociais, bem como a reorientação das políticas de segurança para o foco da prevenção ao delito, chama a atenção o fato de que a população carcerária brasileira cresce de forma ininterrupta durante todo o período analisado. Dados produzidos pelo Depen dão conta de um crescimento que vai de um total de 232.755 presos, no ano de 2000, para um total de 548.003 presos em 2012, sendo o crescimento mais significativo a partir de 2006.

Gráfico 3 – Evolução da população carcerária brasileira (2000-2012)



Fonte: Depen

O aumento da opção pelo encarceramento no Brasil não é acompanhado pela garantia das condições carcerárias, contribuindo para a violência no interior do sistema, para a disseminação de doenças e para o crescimento das facções criminais. Sem a garantia de vagas no sistema e com o cresci-

mento do número de presos a cada ano, as prisões no Brasil acabam por assumir um papel criminógeno, reforçando os vínculos do apenado com a criminalidade e deslegitimando a própria atuação do Estado no âmbito da segurança pública. A responsabilidade aqui pode ser compartilhada pela União e pelos estados, responsáveis pela garantia das vagas carcerárias, pelo Congresso Nacional, incapaz de avançar na reforma da legislação penal e na definição de uma política criminal mais racional, e do Poder Judiciário:

Conforme o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional em dezembro de 2014, ao passo em que o número de vagas no sistema penitenciário brasileiro quase triplicou no período entre 2000 e 2014, o déficit de vagas mais que dobrou, o que se justifica pelo aumento exponencial da população prisional. (INFOPEN, 2014, s/p).

A morosidade e a atuação seletiva acabam por agravar a situação por meio das altas taxas de encarceramento provisório.

Ainda, é importante mencionar o fato de que a aliança histórica do PT com movimentos sociais também gerou efeitos no âmbito da penalidade. A presença de militantes no interior de vários ministérios aponta que, pela primeira vez na história brasileira, antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos no governo, o que sugere que o governo Lula representou uma gama de interesses mais diversos do que representavam os governos anteriores.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) analisaram as interações entre Estado e sociedade civil no governo Lula. As autoras sugerem que, nesse contexto de maior proximidade, os ativistas inseridos no aparato institucional buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, assim como experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Segundo as autoras, essa forma de participação mais efetiva ampliou as possibilidades de acesso e influência dos movimentos sociais sobre o Estado, sempre com variações setoriais importantes.

No âmbito da política criminal, é possível perceber a influência que essa interação gerou na criação de legislações penais que garantissem direitos reivindicados por grupos sociais vulneráveis, caso do movimento

ambiental, dos movimentos pelos direitos das mulheres, idosos e crianças e adolescentes, que levaram seus temas ao âmbito do Congresso Nacional e que incitaram a intervenção do Estado por meio da legislação penal.

Embora tenha crescido nos últimos anos o número de processos contra criminosos de colarinho branco, assim como tenham sido introduzidos tipos penais relativos à defesa de grupos vulneráveis, a expansão penal não produziu alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizado por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerados, em sua grande maioria, pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas; sujeitos que no interior do sistema penitenciário vão ser integrados às redes de gerenciamento das ilegalidades. Percebe-se, assim, que o Direito Penal se mantém como o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público.

Com relação à política criminal elaborada durante o governo de Lula, verificamos que, em seus planos de governo, já eram apontadas as diretrizes fundamentais que seriam seguidas, conformando um conjunto de propostas com razoável grau de integração, compondo algo muito próximo de um programa de governo ou uma agenda governamental, cuja existência pode ser tomada como um dado. A defesa de setores vulneráveis da população aparece já no plano de governo, no qual é afirmada a preocupação quanto às violências físicas e simbólicas, como as discriminações sofridas por mulheres, negros, jovens, idosos e migrantes, assim como a preocupação com o meio ambiente e os Direitos Humanos, temas que, posteriormente, foram objeto de diversas reformas legislativas na área penal.

Percebemos também que diversos atores auxiliaram na elaboração da política criminal do período, entre pesquisadores, ativistas de movimentos sociais e profissionais do Estado. Foi possível conhecer a influência que uma interação mais fluida com os movimentos sociais gerou na criação e na reforma da legislação penal no período, influência advinda da própria relação de proximidade entre tais movimentos e o partido do presidente. Nesse sentido, o movimento de mulheres, os movimentos ambientais, de artistas e de defesa dos Direitos Humanos, setores tradicionalmente ligados à militância de esquerda tiveram suas demandas (ou, ao menos, parte delas) cooptadas pelo governo durante o mandato de Lula, numa espécie de representação imperfeita, uma vez que nem sempre o governo atendeu a todas as demandas específicas dos movimentos sociais em questão (CIFALI, 2015).

A esquerda brasileira, utilizando o mesmo discurso de combate à criminalidade por meio da política criminal e olvidando-se do caráter seletivo do sistema penal, seguiu pautando-se pelo paradigma da defesa social e investindo no recrudescimento penal. Contudo, com relação ao foco de tal endurecimento das normas penais, houve uma diferença com relação aos governos anteriores, não direcionando a criminalização exclusivamente à população vulnerável, tradicionalmente atingida pelo sistema penal, mas buscando atingir setores distintos, e até opostos, da população, como na criminalização e no aumento da severidade da punição para delitos como a redução à condição análoga à de escravidão, os crimes cometidos contra os idosos, os crimes relativos à pornografia infantil, o tráfico internacional de pessoas, os crimes contra a administração pública e os ambientais.

Apesar disso, diante do caráter seletivo e discriminatório do sistema de justiça criminal brasileiro, a população penal segue composta pelos mesmos “clientes” de sempre, os mais atingidos pelas reformas legislativas elaboradas durante o governo de Lula, principalmente pela nova Lei de Drogas. Ainda que em alguns momentos o governo expressasse a intenção de reduzir a população carcerária, o impacto, em razão das alterações trazidas pela lei, foi o contrário.

Também destacamos diversas alterações legislativas que indicavam a relação do governo, principalmente dos ministros da Justiça, com a defesa dos Direitos Humanos, buscando adequar a legislação brasileira aos tratados e instrumentos internacionais de proteção. Percebe-se, claramente, que as ações do Poder Executivo buscavam uma política de segurança pública mais democrática, em comparação à legislação oriunda do Congresso Nacional. Além disso, pensamos em algumas alterações legislativas em termos de uma adaptação aos novos desafios impostos ao direito penal pela contemporaneidade, como o tráfico de pessoas, os delitos ambientais e a criminalização de crimes praticados pela internet, como a divulgação de fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente (CIFALI, 2015).

Por fim, entre as propostas oriundas do Executivo, foi possível perceber alguns fatores recorrentes, já que diversas reformas legais buscavam:

- a. adequar a legislação nacional ao cenário internacional, principalmente com relação a instrumentos de proteção de direitos;
- b. conferir proporcionalidade entre condutas semelhantes nas disposições do ordenamento jurídico nacional;

- c. ampliar a severidade da punição nos crimes contra a administração pública;
- d. adequar a legislação com a finalidade de pacificar a jurisprudência;
- e. dar uma resposta a movimentos sociais. (CIFALI, 2015, s/p).

Nota-se que, no momento do veto presidencial, além de analisar-se o conteúdo dos projetos de lei, havia o intento de verificar a compatibilidade das normas a serem sancionadas com o ordenamento legal vigente. Porém, diante do caráter emergencial e circunstancial da aprovação de algumas reformas legais, na ausência de um debate profundo sobre as implicações das alterações, foram aprovadas leis que trouxeram diversos problemas no momento de sua aplicação e efeitos em direções opostas às formalmente esperadas.

As novas demandas sociais vêm obrigando os gestores públicos a procurarem por novas formas de gerir a coisa pública. A partir dessas demandas é que surgem o modelo gerencialista e os modelos democrático-participativos de gestão, entre os quais se destaca o de Gestão Compartilhada, cujo objetivo é integrar setor público, setor privado e sociedade civil, formando uma teia que busca promover a cooperação do todo, preservando a identidade das partes, a fim de suprir as necessidades sociais vigentes, promovendo o desenvolvimento local de forma sustentável, com participação da sociedade na governança.

4.4 O Plano Nacional de Segurança Pública no governo Dilma Rousseff

Nas eleições seguintes, quando Dilma Rousseff é lançada como candidata do governo, o tema segurança pública foi secundarizado no programa e no debate eleitoral, em boa parte em virtude do relativo sucesso alcançado no período anterior para estancar o crescimento dos homicídios, especialmente na região Sudeste. O PNSP, formulado e lançado somente no segundo ano de governo, teve uma divulgação bem mais discreta do que os anteriores, não sendo constituído de um todo integrado, mas de uma série de pontos que vinham sendo implementados ao sabor de conveniências dos governos estaduais aliados (CIFALI, 2015, s/p).

Ao final de seu primeiro mandato, e com a abertura de uma nova disputa eleitoral, o governo Dilma carecia de indicadores favoráveis na área da segurança, impactada pelo novo crescimento das taxas de homicí-

dio e pela crescente sensação de insegurança, que dava margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem, redução da maioria penal, aumento de penas e outras medidas vinculadas ao populismo punitivo. Tendo como único trunfo o sucesso das medidas tomadas para a garantia da segurança durante a Copa do Mundo, a candidatura de Dilma lançou mão da proposta de institucionalização dos Centros Integrados de Comando e Controle, para viabilizar a integração de ações entre a União e os estados, assim como a integração de esforços das polícias civis, militares e federal (CIFALI, 2015, s/p).

Se a proposta tinha o mérito de reconhecer a necessidade da participação efetiva da União na gestão da segurança, é forçoso reconhecer que avançava muito pouco nesse âmbito, deixando de lado pautas como a reforma das estruturas policiais (ao contrário, acabava por reforçar uma lógica que não questionava o problema da militarização da polícia e todas as suas consequências para a constituição de um novo modelo de policiamento), a implementação de mecanismos efetivos de controle da atividade policial e a também necessária ampliação da competência dos municípios nesse âmbito. Além disso, não havia mais referência à necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, que havia avançado via Gabinetes de Gestão Integrada, disseminados a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) (2007).

Por fim, e talvez mais importante, nada é dito sobre a necessária construção de caminhos alternativos ao endurecimento penal, como a revisão da política de drogas e a implementação de mecanismos efetivos para a administração dos conflitos cotidianos nos grandes e médios centros urbanos. Os governos dirigidos pelo PT deixaram uma marca importante na tentativa de enfrentamento da cultura punitiva e de redução da violência, como o Estatuto do Desarmamento, aprovado em 2003 e até hoje alvo de duros ataques dos defensores da liberalização do comércio de armas no país, geralmente ligados à indústria armamentista e ao discurso punitivista; se os governos do PT contribuíram para a aprovação de legislações mais duras no combate à corrupção e incentivaram a adoção, pelos estados e municípios, de políticas de prevenção ao delito; se no governo Dilma foi aprovada uma importante reforma legal para ampliar as alternativas cautelares no processo penal, tentando reduzir a utilização da prisão preventiva, assim como uma legislação de controle e criminalização das práticas de tortura praticadas por agentes do estado; tudo isso permite vincular as políticas dos governos eleitos a partir de 2003 a uma perspectiva “realista de esquerda”,

vinculada à defesa de um direito penal mínimo e apostando, sobretudo, no reforço das capacidades das agências de controle punitivo para atuar dentro das previsões legais e em políticas públicas de prevenção ao delito e de inclusão social.

Para além de questões relacionadas com a estrutura desigual da sociedade brasileira e do tratamento diferenciado que se constitui no padrão de atuação das agências de controle punitivo, é preciso reconhecer que o aperfeiçoamento gerencial e institucional, embora necessário, não é tão simples, porque há diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil (TONTINI, 2019). Tontini (2019) aponta que a alta taxa de criminalidade sempre foi um grande problema nas sociedades, desde a antiguidade até os dias atuais. Tanto é assim que ideias de criminologia — Rafael Garofalo utiliza o termo pela primeira vez em 1894 — surgiram para tentar explicar e desenvolver novas estratégias de controle do fenômeno criminal, e, segundo a autora, a política criminal do país revela-se uma política criminal de objetivos, procedimentos e resultados elaborados pelo Estado com a finalidade de combater o crime — que pende entre o discurso “bandido bom é bandido morto” e a publicação de indulto para aliviar o sistema penitenciário superlotado. Uma onda punitivista visando à “neutralização” do criminoso e do crime vende uma solução aparentemente eficiente e totalmente justa, afinal, constantemente se reforça a ideia de que o direito penal, o processo penal e a execução penal não se aplicam ao “cidadão de bem”, termo muito utilizado em campanhas políticas.

4.5 Política criminal de Michel Temer

Em uma retomada da política criminal de Michel Temer, o atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, adota uma política criminal ilusória e revanchista, que promove um ciclo vicioso difícil de abandonar. O projeto de lei da vez é o polêmico Projeto Anticrime (Projeto de Lei n.º 882/2019) apresentado pelo até então ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sergio Moro, que modificava vários pontos do Código Penal, Processo Penal, Execução Penal, Lei dos Crimes Hediondos, Lei de Interceptações Telefônicas, Estatuto do Desarmamento e regras de presídios federais de segurança máxima.

A rigorosidade desse projeto vem sendo veemente criticada por vários setores da sociedade, sendo, inclusive, objeto de nota técnica, com mais de 150 páginas, elaborada pelo Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais

(Condege), pedindo a supressão de todas as alterações indicadas no projeto. O vice-presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Bruno Shimizu, também se posicionou afirmando que a proposta é uma “autorização da política de extermínio” (TONTINI, 2019).

Segundo Tontini (2019), todo o aparato de combate à criminalidade está apoiado na produção de legislações de emergência — Direito penal de emergência — concentrado unicamente em atender ao clamor público e a arrecadar mais votos para a próxima eleição.

Para a autora:

A questão é que a experiência já nos revelou que a reafirmação da cultura do medo e do punitivismo – Direito Penal do Inimigo – não resolveu, e não resolverá, as questões de segurança pública.

Nossos presídios são verdadeiras “Escolas do crime”, que combinam condenados não faccionados com aqueles que possuem larga experiência criminal. O indivíduo entra no sistema condenado por um crime, tem seu direito de liberdade retirado – com o discurso de ressocialização – e retorna para a sociedade pior do que quando entrou. (TONTINI, 2019, s/p).

Ao longo dos últimos meses, o tema segurança teve, como era esperado, forte destaque no debate público. Porém, mesmo em evidência, a área ganhou esse destaque mais pelas questões político-institucionais a elas associadas do que em função de uma discussão sobre redução da violência, do medo e do crime. Para entender as razões dessa dissonância, este texto aproveita reflexão feita para o *Boletim Fonte Segura*, mantido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, para fazer um retrato panorâmico de alguns dos principais temas da agenda da área.

O resultado é bastante preocupante e fonte de inquietudes, à medida que percebemos que evidências foram mobilizadas e vários alertas foram emitidos, mas poucas mudanças efetivas ocorreram. A começar pelo fato de o país não conseguir superar um cenário que tem se repetido nos últimos 30 anos, ou seja, um cenário que faz com que as políticas de segurança pública sejam formuladas e implementadas como que inseridas em um eterno pêndulo entre aqueles que acreditam que segurança é efeito de macrocausas sociais e econômicas e os que preferem reduzir todos os problemas da área à eficácia do direito penal e do processual penal. Não construímos uma ética pública capaz de interditar a violência e guiar o país em direção a um modelo mais eficiente de controle do crime e garantia de cidadania (TONTINI, 2019).

Ao que se percebe, operações de crédito internacional repetem as tentativas dos diversos PNSP, durante os governos Collor, FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, de vincular a liberação de recursos condicionando-os à aceitação de ações e programas específicos, mas têm baixa capacidade de incidência e mudança.

Não há garantia de que os programas propostos terão a mesma eficácia e efetividade daqueles negociados pelo governo, por intermédio do Ministério da Economia. A contratação de empréstimos internacionais para a segurança pública nos estados e no DF, muito embora o próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública coordene essa política no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), deixa de executar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social prevista no Susp, em especial, como já analisado, a estruturação dos programas de Valorização Profissional dos Policiais e do Sinaped, sistema de avaliação e monitoramento que tem como função padronizar métricas e indicadores comuns a todos os integrantes do Susp. O fato é que, apesar das reformas recentes com a criação do Susp (2018) e a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública com previsão dos recursos das loterias, gastos e ações no setor por parte do governo federal continuam inexpressivos (LIMA, 2020).

4.6 Política criminal de Jair Bolsonaro

Em retomada às políticas de combate ao crime do governo de Michel Temer, o atual governo lançou, no primeiro ano de governo, com apoio do ex-ministro da justiça Sergio Moro, o “Em Frente, Brasil”, que apresentou uma nova estrutura para as políticas públicas de Estado, direcionadas ao combate da criminalidade violenta com foco nos territórios, a partir da implementação de soluções customizadas às realidades regionais (BRASIL, 2019a).

Sua proposta aliava medidas de segurança pública a ações sociais e econômicas, para promover a transformação das realidades socioeconômicas das regiões, por meio da cooperação e da integração, obtidas pelas parcerias firmadas com estados e municípios, além da participação de outros ministérios, que auxiliariam para o alcance dos resultados previstos.

Em relação às medidas de segurança pública, o projeto-piloto prevê uma fase inicial de fortalecimento do aparato de segurança pública por meio da atuação de forças-tarefas integradas pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal,

Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Operações Integradas, Polícias Cíveis e Militares dos Estados, Corpos de Bombeiros Militares, Sistema Penitenciário e Guardas Municipais. O objetivo é aumentar a sensação de segurança nos territórios e, principalmente, desenvolver ações integradas de inteligência, análise e investigação criminal para a desarticulação de grupos e redes criminosas. (BRASIL, 2019a, s/p).

Para assegurar a efetiva implementação do projeto, o governo federal assumiria o papel central de articulação e coordenação das ações que deveriam ser empenhadas por outros órgãos da administração pública federal e dos governos estaduais e municipais.

Para que o projeto obtivesse a envergadura adequada ao tamanho do desafio, foram analisadas características comuns de experiências bem-sucedidas no Brasil e em outros países, aplicadas para a prevenção e para a redução de criminalidade violenta. A partir desses estudos, o governo federal liderou a implementação de pesquisa e diagnóstico multidisciplinares, em conjunto com os estados e os municípios, para identificar fatores de risco e vulnerabilidade presentes nas áreas selecionadas. As informações coletadas permitiriam o desenvolvimento de planos locais de segurança customizados, segundo a realidade local.

O “Em Frente, Brasil” tornou viável a execução dos objetivos e das diretrizes previstas na Política Nacional de Segurança Pública e no PNSP, instituídos, respectivamente, pela Lei n.º 13.675 e pelo Decreto n.º 9.630, ambos editados em 2018.

GESTÃO PRISIONAL COMPARTILHADA

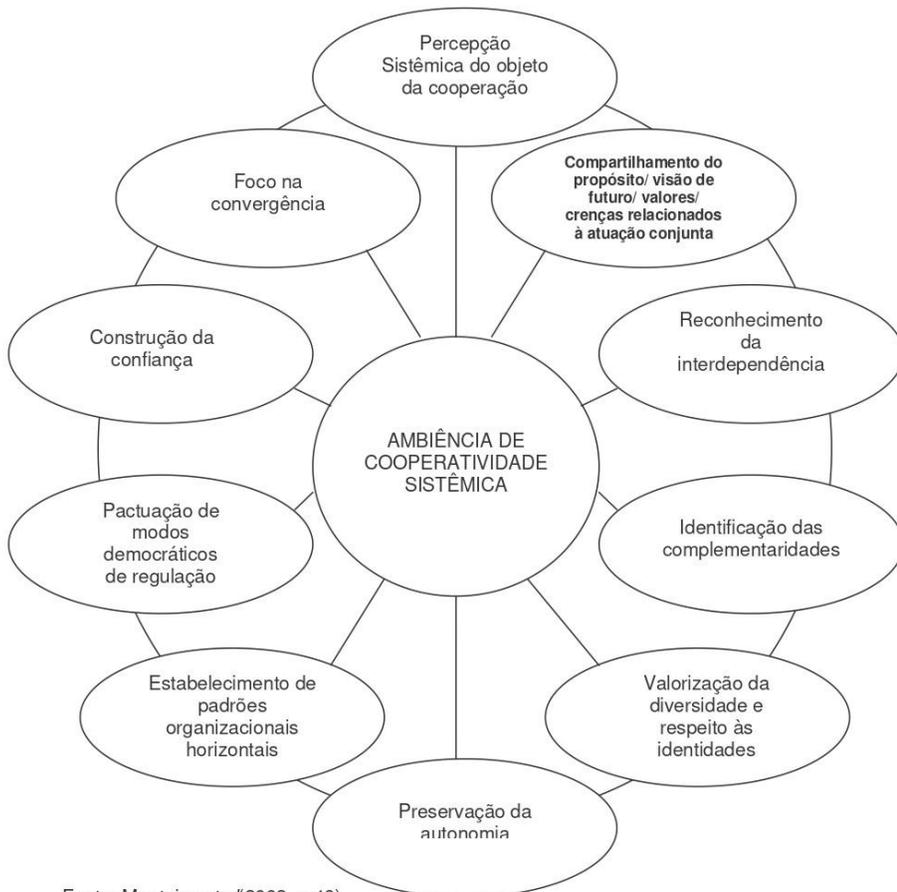
Segundo Márcio Reinaldo de Lucena Ferreira (2006), para que se tenha o ambiente propício para a implementação da Gestão Compartilhada, alguns pontos devem ser identificados, tais como autonomia, autoestima, autoconfiança, parceria, complementaridade, solidariedade, confiança, ética, transparência e visão sistêmica.

Para o autor:

Um dos pontos mais importantes para o sucesso do modelo de Gestão Compartilhada diz respeito à necessidade dos envolvidos no processo buscarem a cooperação sistêmica. Essa cooperação é formada por um conjunto de fatores que se inter-relacionam e se retroalimentam. (FERREIRA, 2006, p. 37).

Os fatores citados podem ser visualizados na figura a seguir, reproduzida de João Monteiro, Brasil e Claudia Monteiro (2006).

Figura 1 – Gestão compartilhada



Fonte: Monteiro *et al*(2002, p.46)

Fonte: João Monteiro, Brasil e Claudia Monteiro (2002, p. 46)

Para João Monteiro, Brasil e Claudia Monteiro (2002, s/p):

Um sistema de gestão é composto dos processos de planejamento, controle, coordenação e humanização, esse último incluindo o atendimento das necessidades das pessoas envolvidas com o sistema gerido e com o sistema sobre o qual se atua. Quando a gestão se dá no âmbito de uma única organização, tem-se a gestão intraorganizacional, quando isso acontece envolvendo vários entes organizacionais, pode-se então falar em gestão interorganizacional. A Gestão Compartilhada ocorre nas formas interorganizacionais de relacionamento. [...]

A Gestão Compartilhada é aquela que sob variadas formas, articula diferentes tipos de gestão, criando novos canais de interação entre as pessoas, grupos, movimentos, organizações pertencentes à sociedade civil, e/ou ao setor privado, e/ou ao setor público, tecendo assim uma teia que promove a cooperação do todo e preserva a identidade das partes.

O modelo de Gestão Compartilhada bipartite e tripartite caracteriza-se por não ser pertencente ao Estado, nem à iniciativa privada, tampouco à sociedade civil, mas sendo aquela que promove a interação dessas instâncias de forma sinérgica, possibilitando um novo meio de perceber e intervir no sistema objeto da cooperação. Assim, identifica-se um modelo de gestão que busca a interação entre os diversos entes sociais objetivando, pela cooperação entre eles, um desenvolvimento sustentável com a participação coletiva. Para tanto, a Gestão Compartilhada busca superar obstáculos pela interação entre as forças sociais, políticas e culturais de uma determinada região, na qual as diversas instâncias, agentes, programas e projetos formam um sistema integrado, compartilhado por todos (FERREIRA, 2006).

A ideia é que esses agentes, competindo entre si, expressando ideologias e interesses divergentes, tenham denominadores comuns que se sobrepõem a particularismos, atuando como força de convergência para os resultados perseguidos. A expectativa é de que, com o tempo, comece a surgir a percepção de que os benefícios comuns devem preceder aos particulares, e que isso é indispensável para manter a vitalidade e a sustentabilidade do organismo social. Nesse sentido, a partir do momento em que um conjunto representativo de atores age na promoção e no desenvolvimento de um determinado sistema de forma integrada, configura-se a Rede de Gestão Compartilhada (FERREIRA, 2006).

Na contrapartida, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP) analisa a gestão compartilhada em presídios como não sendo vantajosa e, por isso, concorrência não deveria prosseguir. Publicado em 2019 pelo Ministério Público de Contas de São Paulo:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recebeu representações contra o edital da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo para a contratação de serviços de operacionalização de quatro Unidades Prisionais sob a forma de gestão compartilhada com o Estado. Em sessão do Tribunal Pleno de 06.11.2019, as representações foram julgadas parcialmente procedentes, com determinação de apresentação dos “estudos de viabilidade econômico-fi-

nanceira e da vantajosidade do ajuste” para análise por esse TCE/SP, como condição para homologação da concorrência. [...] Ministério Público de Contas que analisou os estudos de viabilidade econômico-financeira, o certame não deve prosseguir em razão da ausência de demonstração da economicidade da contratação. Os dados trazidos pelo documento demonstram que o modelo de “gestão compartilhada” pretendido aumentará, em média, 58% os gastos por preso, resultando em um acréscimo de aproximadamente setenta e cinco milhões de reais nas contas públicas, ao final de 15 meses de contrato.

O Procurador de Contas, Dr. João Paulo Giordano Fontes, responsável pelo parecer ministerial, questiona se as vantagens trazidas pela cogestão dos presídios compensariam o aumento substancial dos custos ao Estado. Entretanto, a análise apresentada pela pasta limita-se a defender vantagens teóricas da parceria com o setor privado, sem demonstrar os resultados efetivos desse sistema oneroso aos cofres do Estado de São Paulo. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019, s/p).

Mesmo com o a avaliação negativa do MPC-SP, também em 2019, o Tribunal de Contas dá aval para privatizar quatro presídios em São Paulo. Em publicação, o Tribunal de Contas do Estado autorizou o prosseguimento da licitação para privatizar os primeiros presídios no estado de São Paulo. Os conselheiros também decidiram que o tribunal acompanharia trimestralmente a execução do contrato em quatro unidades prisionais no interior paulista para as unidades em licitação, que são Gália 1 e 2 cidades de Registro e Aguai.

Segundo o conselheiro Edgar Camargo Rodrigues, trata-se de

[...] “um voto de confiança ao governo do estado”. “Preservando à administração estadual o direito de tentar novas formas de administrar.” Renato Martins Costa também votou favoravelmente ao certame, mas pediu que o TCE fiscalize, a cada três meses, o trabalho que será implantado. “É um contrato com previsão inicial de 15 meses e prorrogação de 60. Para que essa iniciativa possa ser acompanhada com rigor pelo tribunal, penso que devemos definir um período de acompanhamento mínimo”, disse. O conselheiro pediu que seja formado um relatório de acompanhamento a cada vistoria “de modo a permitir que, se constatemos desvios profundos nos propósitos originários, as nossas advertências

servam de balizamento para o administrador quanto aos eventuais aditivos de prorrogação”.¹

De acordo com a Procuradoria de Contas, o preço mensal de cada preso nas quatro unidades é de R\$ 2.428,57. Com a gestão compartilhada, o gasto em Gália 1 e 2 aumentaria em R\$ 1.332,28, chegando R\$ 3.760,85, diz o parecer. Em Aguai, o acréscimo seria de R\$ 1.328,92, elevando o custo por detento para R\$ 3.757,49. A maior diferença foi notada em Registro: o preso custaria R\$ 1.580,36 a mais, com o total de R\$ 4.008,93. “Tal aumento resultará, ao final dos 15 meses de contratação, em um acréscimo de aproximadamente R\$ 75 milhões às contas públicas”, afirma o relatório. O estudo levou em conta o número de presidiários em cada unidade: 1.792 em Gália 1 e 2 e 896 tanto em Registro quanto em Aguai.

A decisão do Tribunal de Contas de São Paulo está pautada na experiência dos modelos das 21 cidades em 8 estados que têm prisões sob administração privada, sendo ao todo 32 unidades prisionais administradas pela iniciativa privada no Brasil nos estados de Amazonas, Tocantins, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas e Santa Catarina.

¹ Esse trecho foi retirado do processo que cuida da avaliação do edital para a Gestão Compartilhada de 4 unidades prisionais.

ASSOCIAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E A ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS: UMA UTOPIA REAL NO BRASIL

“Não tente fugir, Beto”, disse um companheiro assim que ele chegou. “Não quero fugir.” Beto Carvalho negou, mas a verdade é que desde que pôs o pé na nova prisão, um centro APAC, não parou de calcular se poderia pular para o outro lado. Parecia fácil, sem guardas armados para impedi-lo. Mas havia algo que não se encaixava: seus companheiros não queriam fugir da prisão. (VALLINA, 2017, s/p).

Em entrevista ao jornalista Lupe De La Vallina do *El País Brasil*, Beto Carvalho, detento em uma Apac, relata sua experiência ao chegar à detenção. Segundo Vallina, na primeira visita da mãe de Beto Carvalho, o detento se surpreendeu ao vê-la entrar de cabeça erguida em vez de cabisbaixa como no presídio anterior. Dessa vez, não tinha sido humilhada no registro. Beto não fugiu. Cumpriu a pena, preparou-se para trabalhar e hoje se dedica à paixão que encontrou dentro da prisão: é gerente da Fraternidade Brasileira da Assistência aos Condenados (FBAC), a entidade que agrupa os centros Apac. Em abril, contou sua experiência em Madri, com Valdeci Antonio Ferreira, diretor da FBAC, no Encuentro Madrid, organizado pela organização não governamental (ONG) Cesal e pela prefeitura da capital espanhola.

O tratamento dado à mãe do detento Beto Carvalho foi diferenciado dos presídios comuns, porque as Apacs defendem um modelo de prisão sem policiais, armas nem motins, no qual os detentos não usam uniformes. Têm uma cama individual e comida digna. E o número de ocupantes não passa de 200%. Esses lugares promovem sua recuperação como seres humanos e como cidadãos construtivos na sociedade. Tanto é assim que não se referem a eles como detentos, mas como recuperandos.

Segundo Vallina (2017, s/p):

Essa revolução começou com um grupo de voluntários cristãos que tentava, nos anos 1970, acompanhar os detentos

em seu tempo livre. Sua capacidade de relacionar-se com eles levou, poucos anos depois, ao pedido para administrar um pavilhão penitenciário. Hoje existem 50 centros Apac no Brasil que integram o sistema prisional público através de um convênio administrativo que custa um terço do que o Estado paga por um detento comum: 3.000 reais frente a 950 reais. Uma vez fora, a taxa de reincidência dos presos que passam pelo sistema comum é de 85%, contra 15% no caso da Apac. O método já inspira iniciativas similares em outros países da América Latina. Na Colômbia, está em estudo sua aplicação aos detentos das Farc.

Na entrada das Apacs, está escrito: “Aqui entra o homem, o crime fica de fora”. Os horários restritos e a disciplina estão presentes, mas os recuperandos têm muita responsabilidade na gestão. Nem todos podem ser transferidos para um centro da Apac. O detento pede a transferência, e o juiz decide, mas os principais critérios não são a gravidade do crime ou os anos da pena. A condenação deve ser definitiva e a família deve morar na mesma região do centro solicitado.

Para Evânia França (SOARES, 2011), as Apacs são um modelo único de prisão no mundo, criado em 1974 por um grupo de cristãos liderado pelo advogado Mário Ottoboni. Esse grupo visitava as prisões de São Paulo a fim de evangelizar e oferecer um suporte moral aos condenados e foi por esse trabalho que recebeu do diretor da prisão de Humaitá, em São José dos Campos, Sílvio Marques Netto, a tarefa de gerir a prisão dessa comarca. Criou-se, então, a Apac.

6.1 O método Apac

O desalinho do sistema carcerário brasileiro, proveniente de inúmeras razões e que perdura e se enrijece a cada dia, é claramente alarmante. Quando se deveria buscar a garantia dos direitos básicos atinentes à dignidade humana, positivados a todos sem distinções quanto ao ser ou fazer, e o necessário respeito e cumprimento da ordem jurídica do nosso país de uma forma geral e objetiva, o que se percebe é um descaso quando o assunto é o sistema prisional. Os elementos que deturparam o funcionamento e o propósito dos estabelecimentos penais são a soma de inúmeros fatores, questões econômicas, sociais, culturais e religiosas que, muitas vezes, distorcem a percepção quanto ao sistema.

Relativamente a essas graves deficiências na gestão do sistema prisional, o STF reconheceu que há inúmeras e constantes violações de direitos fundamentais, por ineficiência do poder estatal, responsável pela custódia dos presos que se encontram nas unidades prisionais.

Entre agosto e setembro de 2015, ao julgar uma cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF, o Plenário do STF reconheceu, por maioria, o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro. Nos termos do voto do relator, ministro Marco Aurélio, a situação “vexaminosa” do sistema penitenciário brasileiro, ao ocasionar “a violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”, configuraria tratamento “degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia”.

A falência de políticas públicas voltadas ao tema e a falta de coordenação institucional entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, somadas a essa violação massiva e persistente de direitos fundamentais, ensejariam o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional de nosso sistema penitenciário e a adoção de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária.

O ministro Edson Fachin, que acompanhou o voto do relator, destacou o papel contramajoritário do STF ao julgar o caso, de modo a efetivar “a guarda da Constituição e a proteção de direitos fundamentais que vêm sendo sistematicamente violados pelos Poderes que lhes deveriam dar concretude”. Reconheceu, ainda, a total incapacidade dos estabelecimentos prisionais em reintegrar os condenados à sociedade, observando que a segregação levada a cabo pelo sistema penitenciário estaria dando mostras de que seu grande objetivo seria apenas “mantê-los indefinidamente apartados, a partir da contribuição que a precariedade dos estabelecimentos oferece à reincidência”.

Portanto, sabe-se que o indivíduo que adentra ao cárcere não é o mesmo que retorna à liberdade, mas tal mudança, lamentavelmente, não é positiva. A sobrelotação, a falta de assistência e as estruturas precárias, além de uma má administração dos estabelecimentos penais, fazem com que se agrave tal conjuntura, advindo daí toda a ramificação de problemas que se conhece. Postas tais preocupações, e na busca de atingir a finalidade de reeducação e reinserção social que tem a pena de prisão, surgiu, em 1972, na cidade de São José dos Campos, São Paulo, pela iniciativa de Mário Ottoboni, uma alternativa ao sistema, pautada na autoadministração dos detentos, e que vem ao encontro do que, tradicionalmente, a ciência penitenciária estabeleceu como o ideal: a Apac.

Guimarães Júnior (2005, s/p) define as Apacs como:

[...] um Método revolucionário e eficiente no modo de execução de pena que hoje, decorridos mais de trinta anos, se tornou conhecido e adotado em grande parte do Brasil e em diversos países do mundo. É o Método APAC, que veio trazer condições ao condenado de se recuperar e ressocializar-se, tornando aquilo que parecia ser impossível de ser alcançado em realidade.

O método Apac é embasado em 12 elementos fundamentais (FERREIRA, 2006) fundados permanentemente na confiança, disciplina e no amor, que devem ser aplicados conjuntamente, sendo diretrizes para o seu funcionamento, justificando a sua existência e modo de atuação². A participação da comunidade é um dos mais importantes elementos para o objetivo recuperador, e seu envolvimento se dá em uma via de mão dupla: a sociedade auxilia o condenado a perceber suas dificuldades e superá-las, para o futuro retorno ao convívio extramuros, mas também se transforma a percepção social daquele indivíduo e do sistema penal como um todo, impedindo a imposição de violência que se sabe ocorrente sob o egresso, sensação de medo e de desconfiança.

A Apac é oriunda de um exame acerca das condições do sistema prisional, que à época já causava preocupações. No princípio, o movimento era apenas a Pastoral Carcerária, Amando o Próximo Amarás a Cristo, de iniciativa de Mário Ottoboni, e promovia ações nos estabelecimentos penais, como missas e celebrações, dentro outros programas, sendo o primeiro desenvolvido no Presídio de Humaitá.

Nessa empreitada, Mário encontrou inúmeros percalços que quase levaram ao fim de seu intento humanitário, mas, após algum tempo, com a influência de Silvio Marques Netto, juiz corregedor de presídios, veio a ideia da Apac, que, com sua fundação, em 1974, visava primariamente resolver o problema da rejeição social ao egresso. A Apac é entidade com personalidade própria, filiada à FBAC, que mutuamente alicerça a Pastoral Penitenciária Apac, sendo um órgão auxiliar da justiça na execução penal, que estabelece convênios com o poder público e com diversas outras entidades para a manutenção do seu propósito.

² A participação da comunidade; o recuperando ajudando o recuperando; o trabalho; a religião e a importância de fazer a experiência de Deus; assistência jurídica; assistência à saúde; valorização humana; a Família; o voluntário e o curso de formação; Centro de Reintegração Social (CRS); mérito; Jornada de Libertação com Cristo.

Há, nos presídios, uma incoerência entre o que ocorre e o fato de ser um local “de justiça”, o “criminoso” que lá está acaba por criar uma falta de confiança geral. A metodologia Apac, indo ao encontro de tal sistema, é concebida na valorização humana e confiança no apenado, tentando afastar a imagem de pessoa indesejada e buscando seu resgate, sua recuperação e, posteriormente, sua reinserção na comunidade, além de garantir a proteção social pela destruição do “criminoso” existente, não ignorando as funções de punição e contenção. Seu grande objetivo em uma razão de prevenção especial positiva é afastar a falta de crença na recuperação dos apenados, por um caminho diverso ao sistema atual, por meio de um tratamento terapêutico, estimulando e induzindo o envolvimento da comunidade à qual retornará o reeducando, visando a uma saída para a questão quase paradoxal que se tem pela ineficácia tanto de não prender, quanto de prender e aniquilar qualquer bom traço naquela pessoa.

Não é exigido um perfil específico para a transferência de um detento para uma unidade Apac, e a Portaria Conjunta n.º 084/2006, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais estabelece que o condenado pode ser removido para um dos Centros de Reintegração Social, se manifestar por escrito o interesse em ser transferido e concordar em seguir todas as regras dispostas, além de ter comprovados vínculos familiares e sociais na comarca, sendo esta parte essencial da metodologia.

O critério para o preenchimento das vagas é o de antiguidade da condenação, e existem unidades masculinas, femininas e até juvenis. Há um termo de compromisso relativo a cada regime que o detento deve assinar e com o qual pactua para o cumprimento de diversas regras.

O apenado deve sujeitar-se e cumprir com seus deveres com a disciplina imposta, como o trabalho, a obediência, a urbanidade, tal qual é previsto legalmente, embora, como se sabe, possa eventualmente ser descumprido.

A execução penal brasileira é bem pensada de uma forma geral, no entanto, com os problemas mencionados, esvaziam-se todos os propósitos delineados como parâmetros para o atingimento das finalidades da pena. Em muitos aspectos, retornamos a situações vividas em séculos passados, mesmo com todo o conhecimento que o momento atual ostenta.

Não se pode perder de vista a repreensão àquele que feriu o ordenamento, mas isso não pode significar o corte de direitos. É ilógico pensar que não é necessária a mudança na essência do indivíduo, aproveitando esse tempo para que se garanta que não retornará igual ou ampliadamente propenso a delinquir.

Já é há muito esquecida a ideia de aprendizado por meio do terror, no entanto, essa pena mudou de vestimenta, e agora está mascarada em estruturas extremamente precárias, embora legais, justificadas pela falta de recursos do Estado, em clara afronta à Constituição, que veda a tortura ou qualquer outra degradação que fira a dignidade humana. Como leciona Foucault, a sujeição do corpo não se dá apenas pela violência física infligida por um carrasco; pode ser calculada e executada mentalmente.

A prevenção geral torna o condenado um escravo, um bem social que serve com o propósito de exemplificar, pelo terror, que não se cometam delitos. O método Apac apresenta uma proposta que vai ao encontro dessa leitura perdida das normas penais, desenvolvendo-se e chegando, atualmente, a dispor de uma visão que cria certa esperança, por meio do simples cumprimento do disposto em lei como base da execução. Um método baseado numa ideia de prevenção especial, não buscando a intimidação do grupo social nem a retribuição do fato praticado, mas sim que aquele indivíduo não volte a transgredir as normas jurídico-penais, trabalhando um a um, com paciência e grande confiança naquele recuperando. Embora se objetive, com a Apac, devolver à sociedade um indivíduo reeducado, e não primariamente gerar um exemplo, vê-se em tal metodologia o que deveria ser o óbvio: restabelecer a consciência jurídica comum não vem de um temor pela crueldade das penas, mas sim pela compreensão ética dos preceitos de uma sociedade democrática, por meio do trabalho e da reflexão sobre o seu papel e sua importância na sociedade, recuperando o perdido “fim terapêutico” da pena.

E é isso que se encontra na Apac. Toda a sua organização se iniciou basicamente pelo instinto de compaixão e proteção do fundador, e seus métodos aproximam o cumprimento de pena das finalidades mais básicas, de forma que o grande sistema não tem feito. No entanto, como visto pela opinião dos profissionais entrevistados, há obstáculos que, pelo menos por ora, freiam a propagação dessa organização de forma ainda mais abrangente, mesmo que não se preste a substituir total ou quase totalmente o sistema tradicional. Qualquer transformação no sistema punitivo leva a mudanças legais, estruturais, que demandam tempo e trabalho árduo.

Há de se atentar ao fato de que as Apacs, na verdade, não “busca” o detento para si, mas dependem de algo que já deve estar nele presente: é uma saída que recebe o detento num ambiente acolhedor e preparado para proporcionar a mudança a que se visa, mas que ainda depende da intenção

de mudança do apenado, não sendo a metodologia principal-primária a ser aplicada. Para isso, exige-se, ainda, uma transformação que não se restringe ao que, como operadores do direito, pode-se pôr em prática.

A efetividade de um sistema carcerário depende de questões que vão muito além da sua boa intenção; depende, sim, de uma reforma na sociedade como um todo, aceitando aquele que passou por um período de trabalho e de autoanálise, no intento de se tornar uma pessoa com percepção dos parâmetros da vida em sociedade. Enquanto não houver uma mudança no espírito de comunidade, nem o mais bem pensado método será capaz de fazer nascer uma transformação que salte aos olhos e resolva (quase) todo o problema da criminalidade que assola o país. Não servem as reformas paliativas, já que, se expandidas, apresentarão os mesmos problemas já existentes.

Necessita-se do máximo de empenho em políticas de reestruturação e esvaziamento dos estabelecimentos penais. Mesmo com tantas questões ainda carecendo de atenção, os resultados obtidos pela Apac são excelentes. A vista redução da reincidência, sendo o ponto central do sistema, e as diversas ações executadas pelos detentos, terem estes adquirido espírito de comunidade e uma nova visão de vida, são ótimos exemplos dessa nova execução. Assim, sem a pretensão de ter esgotado o estudo sobre tal temática, este trabalho dedicou-se, como pretendido, a um breve exame sobre o histórico da pena no ordenamento brasileiro. Sua aplicação pode ser considerada, com a grave crise e a falência do sistema carcerário, como uma nova tendência para a política criminal e a gestão penitenciária, iniciadas há mais de 40 anos, com resultados mundialmente reconhecidos. Os métodos e as tipologias das Apacs já significam uma mudança no sistema penitenciário. Há muito que pode ser estudado, debruçando-se sobre esse tema de diversos enfoques: pesquisas quantitativas para uniformizar os dados relativos às Apacs; pesquisas com os internos, visando ao entendimento de suas percepções do método, do mundo e de si mesmos etc. Sabe-se que a evolução não se dá em saltos, mas sim dia após dia, e inclui-se, nisto, o Direito Penal. Percebe-se que a Apac demonstra um passo importante para uma nova forma de punição, buscando afastar-se de uma ameaça de retorno de pensamentos demasiado antiquados, e o resgate de uma visão lógica e humanitária, aplicável gradativamente para uma parcela da população prisional, que pode garantir uma reeducação e, se obtiver a atenção merecida, como exemplificado humildemente por este trabalho, influir, mesmo que, por ora e de maneira pequena, na realidade criminal do nosso país.

O CASO DO COMPLEXO PRISIONAL CIDADE DE RIBEIRÃO DAS NEVES (MG)

7.1 Despesas públicas com a manutenção dos detentos

Para o Direito Financeiro, que se dedica ao estudo da regulação da atividade financeira do Estado, o tema do custo do encarceramento (os custos dos presos) é bem relevante, pois os gastos assumidos com a construção, a reforma e a manutenção dos presídios são espécies de despesas públicas (um dos pontos centrais dessa disciplina, ao lado das receitas, dos orçamentos e dos créditos públicos).

Além dos gastos diretos com os presos, ou seja, aqueles assumidos pelo Estado com a criação de vagas nas unidades prisionais e com a administração das prisões, há os gastos indiretos, correspondentes aos custos sociais decorrentes da falta de trabalho e de produtividade das pessoas reclusas e aos benefícios previdenciários pagos aos familiares dos detentos (auxílio-reclusão). Vale lembrar a lição de Holmes e Sunstein (1999, s/p), de que “Rights have social costs as well as budgetary costs”. As preocupações com essa espécie de gasto público não são de hoje. Para contextualizar, Bentham (2000 *apud* TADEU, 2008), já em 1787, lançou indagações sobre os custos com a manutenção dos presos. Cláudio do Prado Amaral (2013, s/p) aborda que: “O custo penitenciário é elevado em todo o mundo. Mesmo em países ricos, expressiva verba é destinada à manutenção do sistema prisional”. Entretanto, não é simples de se calcular o quanto custa para o Estado (suportado pela sociedade, por meio do pagamento de tributos, portanto) a manutenção de um preso (PLATES, 2020).

Nessa conta, devem-se entrar gastos com segurança, contratação e pagamento do pessoal penitenciário, alimentação, vestuário, higiene, educação, transporte, assistência médica e jurídica, manutenção predial e de informática e as despesas administrativas — luz, água, internet, aluguéis de imóveis, veículos e equipamentos etc. Apesar da dificuldade, é de grande relevância, para a sociedade em geral, e para o gestor público em particular, conhecer os gastos correntes para a manutenção dos presos, e não somente o valor necessário para a construção de unidades prisionais.

Tal informação, que deve ser pública (custos mensais por preso), serve tanto aos poderes Executivo e Legislativo, na implementação e na aprovação de políticas públicas prisionais, como também ao Poder Judiciário, no sopesamento entre o encarceramento e a adoção de medidas alternativas (cautelares ou penais).

Em síntese, o ato de encarcerar pode sofrer além das ponderações jurídicas, reflexões de natureza social e econômica (economia política da pena). Não se pretende adotar uma visão meramente economicista do assunto ou mesmo burocrática da análise do custo/benefício das prisões, mas sim uma indagação da eficiência dos gastos públicos no sistema penitenciário, em que se respeitem e se promovam os Direitos Humanos das pessoas privadas da liberdade. Sobre o custo do encarceramento no Brasil, que, aliás, pouco se estuda ou se publica ainda, cabe consignar a constatação da CPI/20091:

[...] o caos do sistema carcerário contradiz o custo elevado dos presos no Brasil para os cofres públicos. Afinal com que se gastam tantos recursos, se a estrutura material dos estabelecimentos é caótica e a situação humana dos presos é degradante? Por que existem diferenças tão marcantes de um estabelecimento para outro em um mesmo estado ou entre estados? A CPI detectou algumas causas que influenciam no valor elevado dos custos dos presos no País: a) Falta de trabalho [...]; b) Falta de Estudo [...]; c) Terceirização da Alimentação (...); d) Excesso de Prazo e Superlotação [...]; e) Fóruns distantes dos Estabelecimentos [...]; e f) Construções mal executadas. (PLATES, 2020, s/p).

Segundo levantamentos dessa mesma CPI/2009, o custo médio mensal por preso correspondia a R\$ 1.032,00. Enquanto, no estado do Amapá, tinha-se o menor custo mensal (R\$ 500,00), no Rio de Janeiro essa despesa chegava a R\$ 1.800,00, em valores da época. Sob outra perspectiva, na análise do custo do encarceramento em 17 países da América Latina e Caribe, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontou que o Brasil, entre 2010 e 2014, foi o que menos gastou na sua administração carcerária, em média 0,06% do PIB, bastante inferior à média do continente (0,2% do PIB) (PLATES, 2020).

Ainda, concluiu-se quanto à eficiência da política penitenciária desses países: “Parece haver uma oportunidade para considerar reformas que reduzem, ao mesmo tempo, os níveis de violência e os custos do encarceramento em muitos dos países da América Latina e Caribe” (PLATES, 2020, s/p).

O último levantamento nacional sobre isso, conduzido pelo CNJ em 2017, apontou o gasto médio mensal por preso na ordem de R\$ 2.400 (PLATES, 2020). Esse valor se altera em cada unidade federada. Enquanto o estado de São Paulo (SP) gastava mensalmente por volta de R\$ 1.450,00, no Amazonas (AM), o preso tinha custo médio de R\$ 4.112,00, em valores de 2017, com PPP para a gestão prisional, questão mais bem analisada no Capítulo 5.

De outro giro, nas unidades penitenciárias federais, esse valor mensal sobe para R\$ 3.472,22, também em valores de 2017. Segundo o Depen, o valor maior do preso mantido no sistema federal justifica-se porque essas unidades contam com maiores investimentos de vigilância e celas individuais. Além disso, os salários dos agentes penitenciários federais são maiores que dos agentes estaduais, em regra (PLATES, 2020).

Sobre isso, destaca-se o pronunciamento da ministra do ST Carmen Lúcia: “Um preso no Brasil custa R\$ 2,4 mil por mês e um estudante do ensino médio custa R\$ 2,2 mil por ano. Alguma coisa está errada na nossa Pátria amada” (JUSBRASIL, 2018, s/p). Considerando os valores apontados e uma população média de 711 mil presos, segundo dados do Infopen (2016), pode-se afirmar que os gastos com a população carcerária nacional giravam em torno de 1,7 bilhões de reais ao mês, representando valor próximo a 20,47 bilhões de reais por ano com a manutenção dos presos (PLATES, 2020).

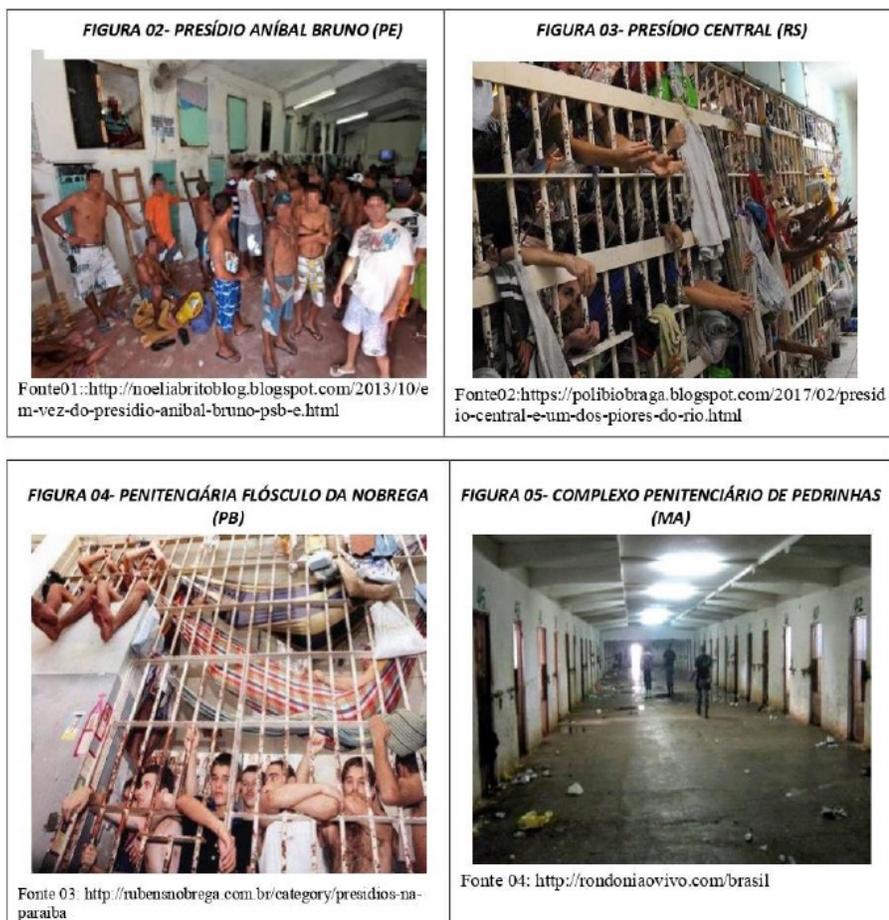
Ainda com relação aos valores de custeio dos presos, há uma grande dificuldade em separar o valor envolvido na própria custódia do preso e os valores que são para a sua recuperação. Aqui estamos falando em orçamento destinado ao custeio de todo o sistema e dos investimentos para a ressocialização da massa carcerária.

Em São Paulo, há estimativas dos valores decorrentes dos editais publicados para a contratação da cogestão de unidades prisionais, dando conta dos vultuosos valores destinados a operar as unidades em questão.

7.2 A Parceria Público-Privada no Complexo Penal em Ribeirão das Neves

O Complexo Penal de Ribeirão das Neves é a primeira experiência brasileira de PPP no sistema prisional. Semelhante ao modelo francês, apenas foi experimentado no Brasil pelo estado de Minas Gerais. Em Minas, a implantação do presídio foi possível após a publicação da Lei Estadual n.º 14.868/2003.

Figura 2 – Celas de presídios brasileiros



Fonte: vide rodapé das fotos

De acordo com dados da própria Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Sede), a duração do contrato para a exploração do complexo penal de Ribeirão das Neves é de 27 anos, com a previsão de investimento privado na ordem de 280 milhões de reais, para a construção de um complexo prisional de 3.360 vagas.

No Brasil, segundo CNJ, o custo para a manutenção do sistema carcerário, em média, nacional o custo por preso é de R\$ 2.400. Esses custos refletem gastos com sistema de segurança, contratação de agentes penitenciários e outros funcionários, serviços como alimentação e compra de vestuário, assistência médica e jurídica, entre outros.

O valor apresentado pode variar conforme a estrutura da unidade prisional, A sua finalidade (para presos provisórios, definitivos, unidades masculinas ou femininas, entre outros) e também de acordo com a região do país.

Nas penitenciárias federais, administradas pelo Depen, o governo gasta R\$ 3.472,22 para cada preso nas quatro unidades geridas. O custo é bastante superior ao gasto nos cinco estados com as maiores populações carcerárias do país, que juntos representam mais de 60% dos presos brasileiros.

Quadro 1 – Quanto custa cada detento?

PENITENCIÁRIA FEDERAL	CUSTOS DETENTOS	REPASSE FEDERAL
Paraná	R\$ 3.016,40	R\$ 620,6 milhões
Bahia	R\$ 3.000,00	
Pernambuco	R\$ 3.500,00	
São Paulo	R\$ 1.450,00	
Amazonas	R\$ 4.112,00	

Fonte: adaptado de Infopen (2019)

Figura 3 – Complexo penitenciário DE Ribeirão das Neves e um dos modelos de cela



Fonte: GPA PPP³

³Disponível em: <http://www.gpapp.com.br/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

O modelo pensado pela administração pública mineira prevê a remuneração do ente privado por vaga ocupada, ou seja, faz-se um cálculo de custo por preso, sendo o pagamento do Estado a única forma de receita do ente privado.

A vencedora do certame licitatório foi a Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA), um consórcio criado com o fim específico de exploração do Complexo de Ribeirão das Neves. É formada por empresas do ramo de construção e serviços e constituída sob o regime jurídico de sociedade anônima de capital fechado. O contrato entre a administração pública e a GPA prevê o valor estimado de R\$ 2.111.476,80. Esse montante é resultante de um complexo cálculo em que a remuneração do ente privado é fatiada entre bônus recebidos pelo cumprimento de metas, desempenho na gestão do presídio e, claro, contraprestação mensal com base na quantidade de detentos. Contratualmente, o ente privado obriga-se a prestar todos os serviços de assistência previstas na Lei de Execução Penal, como psicológica, médica, odontológica, esportiva, social, educacional e outros.

Além de ficar responsável pela manutenção e pelo bom funcionamento da unidade prisional, a mão de obra a ser contratada é de responsabilidade da concessionária. O consórcio também fica incumbido da segurança interna do presídio, provendo o monitoramento da unidade e o tempo de condenação dos apenados entre outras inúmeras obrigações.

As sanções administrativas previstas no instrumento vão desde advertências e multas, até a suspensão e o descredenciamento do consórcio contratado.

Uma publicação especial chamada *Emerging Markets*, lançada pela International Finance Corporation (IFC), o Banco Mundial e o Infrastructure Journal, uma das mais importantes revistas de infraestrutura do mundo, acaba de reconhecer o projeto de Parceria Público-Privada (PPP) do Complexo Penitenciário de Minas Gerais como um dos 40 melhores em mercados emergentes no mundo.⁴

É importante ressaltar que existe, ainda, um terceiro elemento que integra esse contrato. Chamada de “verificador independente”, a empresa Accentuare responsabiliza-se por fiscalizar os serviços prestados pelo GPA, dentro de um total de 380 “indicadores de qualidade”, além de ser os “olhos do patrão”, no caso do governo do Estado. Por esse serviço, é remunerada, e o consórcio, se incorrer em erros, é multado.

⁴ Disponível em: <http://www.gpapp.com.br/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

O projeto de PPP do complexo penal demandou um considerável processo de planejamento e estruturação contratual, devido ao seu caráter pioneiro quanto ao objeto pactuado em regime de PPP na modalidade de concessão administrativa. Em linhas gerais, o setor privado tem autonomia para realizar adaptações no projeto arquitetônico especificado, bem como é responsável pela construção e operação dos serviços de manutenção e de assistência ao preso.

O projeto de PPP do Complexo Penal assenta-se sobre os princípios da necessidade de uma gestão profissional de unidades penitenciárias, aplicando conceitos de qualidade e eficiência na custódia do indivíduo infrator e promovendo a efetiva a ressocialização do preso. Também consiste em princípio norteador do referido projeto a importância do controle e da transparência na execução da política de segurança pública.

Por fim, os princípios da relevância de padrões contratuais que incentivem a cooperação entre o setor público e privado, a fim de que os ganhos de eficiência possam ser efetivamente verificados, bem como os níveis adequados de retorno sejam garantidos tanto ao operador quanto ao investidor, são imperiosos para uma parceria dita bem-sucedida.

Entre os serviços que devem ser prestados pelo parceiro privado incluem-se os de:

- atenção médica de baixa complexidade interna ao estabelecimento penal;
- educação básica e média aos internos;
- treinamento profissional e cursos profissionalizantes;
- recreação esportiva;
- alimentação;
- assistência jurídica e psicológica;
- vigilância interna;
- gestão do trabalho de preso.

A remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados. Entre os indicadores que foram definidos estão:

- o número de fugas;
- o número de rebeliões e/ou motins;
- o nível educacional dos internos;
- a proporção dos internos que trabalham;
- a quantidade e a qualidade dos serviços de saúde prestados;
- a quantidade e a qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.

O Poder Público permanece responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa a cada unidade que compõe o complexo penal, bem como pela supervisão, pelo controle e pelo monitoramento de todas as atividades.

O diretor de segurança também permanece como um agente governamental e tem exclusivamente as responsabilidades de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções administrativas aos internos. O governo do Estado também se responsabiliza por administrar as transferências de internos relacionadas à unidade, vedada expressamente qualquer forma de superlotação.

7.3 Relações entre o consórcio GPA e o estado de Minas Gerais

A GPA é uma sociedade de propósito específico criada com o objetivo de implantar e administrar o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP). O CPPP é a primeira iniciativa brasileira em modelo de PPP no sistema prisional e funciona, desde janeiro de 2013, em Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte.

A GPA é um agrupamento formado por cinco empresas: CCI Construções S.A., Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional (Inap). O grupo, por meio de uma licitação realizada no ano de 2009, tornou-se o grande responsável administrativo do projeto Complexo Penitenciário PPP, com a assinatura de um contrato de concessão por 27 anos, podendo ser renovado por mais cinco.

Por meio deste, o consórcio assumiu o compromisso de construir a infraestrutura da penitenciária desde a sua fundação e geri-la pelo período acordado.

A Secretaria de Desenvolvimento Social (Seds) foi criada no ano de 2003, com a junção de duas antigas secretarias (de segurança e de justiça), e tem por objetivo delinear a política de segurança pública do estado de Minas Gerais pelo do modelo de “Gestão por Resultados”, ou seja, metas específicas para o combate à criminalidade.

O contrato do Complexo Penitenciário PPP, por se tratar de um projeto pioneiro em segurança pública, é considerado emblemático, uma vez que houve um esforço jurídico enorme para que ele pudesse ser considerado legal. Além disso, por ser um tema bastante complexo, o contrato teve muitas mudanças ao longo de sua execução, e houve a necessidade de se criar um dicionário de conceitos para que as interpretações de suas informações fossem realizadas de forma única por todos os parceiros.

O projeto é considerado uma espécie de laboratório para todos os envolvidos, e, dessa forma, o consórcio GPA e o estado de Minas Gerais estão em uma curva de aprendizagem jurídica e operacional.

O modelo de contrato do complexo penitenciário é definido como uma PPP do tipo administrativa, cuja fonte de renda da concessionária se dá exclusivamente por meio de parcelas fixas dos cofres do Estado. Para que esse investimento estatal seja justificado com uma garantia de qualidade do serviço prestado pela GPA, o contrato prevê que haja indicadores de desempenho que mensurem quantitativamente o nível de competência dos procedimentos e da infraestrutura do consórcio. Indicadores estes que são verificados por um terceiro ator, contratado do Estado e localizado dentro do presídio, a multinacional Accenture.

7.4 O verificador independente

A multinacional Accenture é uma empresa de consultoria de gestão, tecnologia da informação e *outsourcing* que o Estado firmou um contrato de três anos, podendo ainda ser renovado por mais dois, para atuar como Verificador Independente (V.I). Por não ter experiência prévia como V.I, nem em presídios, a empresa precisou de seis meses de pesquisas e testes para que pudesse realizar esse papel quando o complexo fosse inaugurado. Sua responsabilidade engloba o alinhamento dos interesses de ambos os lados, reduzindo a possibilidade de prejuízos na qualidade dos serviços e na questão financeira.

Ela assume, portanto, o compromisso de avaliar os indicadores de desempenho, calcular o valor das contraprestações pagas pelo Estado ao consórcio e dar auxílio na resolução de possíveis conflitos e na revisão das metas dos indicadores de desempenho do projeto. O grupo efetua um trabalho, dentro da penitenciária, de verificação quase diária da infraestrutura do complexo, realizando registros quantitativos e qualitativos de cada um dos 380 indicadores de desempenho.

Em relação às celas, elas são sorteadas aleatoriamente por um sistema de verificação, próprio da Accenture, que gera uma amostragem confiável para inferir o resultado geral da qualidade do serviço prestado. Assim, notas são atribuídas e um relatório mensal com uma análise crítica para revisões é apresentado ao governo e ao Grupo GPA.

A concessionária, que também tem suas verificações próprias, discute possíveis divergências entre ambas as apurações, atingindo um resultado final que se traduz em possíveis descontos no pagamento do público ao privado. Esses descontos estão relacionados a oito níveis mínimos de qualidade estabelecidos pelo governo, ou seja, notas mínimas nos diferentes quesitos avaliados pelo verificador que, se não forem alcançadas, geram um desconto no pagamento das prestações: as diferentes visões sobre o complexo PPP; e diretores(as) e corpo estratégico.

Diferentemente dos presídios de gestão direta, a PPP tem dois diretores gerais, um público, responsável pelas funções do Estado, e um privado, maior representante do consórcio no complexo. Além dos diretores gerais, há também dois diretores distintos para cada unidade do complexo. Apesar de terem funções diferentes, há um aparente alinhamento estratégico de todo o corpo diretivo.

7.5 Funcionários

Os funcionários que trabalham no complexo penitenciário podem ser divididos em aqueles que estão sob função do Estado e aqueles sob função da GPA. Os serviços que abrangem a vigilância interna, a prestação de serviços assistenciais, a manutenção da infraestrutura e os demais serviços realizados na operação interna do presídio são de responsabilidade do parceiro privado, enquanto os serviços que abrangem a segurança externa e a movimentação dos condenados são de responsabilidade do parceiro público.

O estafe da área de atendimento contempla os serviços médico-clínico, odontológico, de enfermagem, psiquiátrico, psicológico e sociais. Além destes, há o plantel administrativo, os professores e os monitores de segurança. Monitores estes que não têm poder de polícia e carregam consigo apenas um bastão de borracha para situações de legítima defesa (em caso de necessidade de uso de força, o plantel estatal de intervenção é convocado). Por fim, há também os funcionários da área jurídica, de limpeza e de alimentação, que são terceirizados.

A equipe pertencente ao Estado, em maioria, tem familiaridade com o sistema prisional com passagem por outras penitenciárias.

A moderna infraestrutura e o projeto inovador são os principais fatores que incentivam o trabalho na PPP. As áreas englobadas pelo plantel estatal são Grupo de Intervenção Rápida (GIR), Grupo de Escolta Tática Prisional (Getap), grupo de inteligência, área administrativa, setor de muros e portarias.

Por se tratar de uma inovação e de uma parceria inédita no sistema penitenciário, há muito que se observar quanto aos redimensionamentos que certamente ainda estão por vir no trato das relações entre os presos e a iniciativa privada, bem como com a relação estatal e o comando neoliberal dessas parcerias.

7.6 Gestão de presídios proposto por Nagashi Furukawa

O advogado Nagashi Furukawa, ex-secretário de Estado, delegado, promotor, juiz e diretor do Depen, tornou-se um dos maiores especialistas do país em gestão de presídios e profundo conhecedor da realidade carcerária do país. Furukawa conhece muito a organização dos centros de ressocialização no sistema prisional paulista, forma de administrar prisões, em que a sociedade civil tem efetiva participação por meio das ONGs que nasceram na cadeia pública de Bragança Paulista.

Furukawa (1997, s/p) afirma, em entrevista para esta pesquisa, que:

Os primeiros passos dessa mudança foram dados em 1990, quando fui designado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para assumir a corregedoria da cadeia pública e o serviço de execução penal. Nessa época instalei o Conselho da Comunidade e convidei cerca de 30 pessoas para visitarem as dependências da cadeia pública. Lá estavam recolhidos 120 presos em situação muito desumana, pois havia apenas 40 vagas. Muitos primários se misturavam aos

reincidentes; doentes mentais defecavam no chão e 10 mulheres ocupavam uma pequena cela sem o mínimo de higiene. As pessoas que participaram dessa visita ficaram escandalizadas. O primeiro e importante passo tinha que ser este: conscientizar cidadãos representativos da comunidade para ver e ouvir os presos, sentir que a cadeia, embora pequena, era um barril de pólvora que poderia explodir a qualquer momento. Todos sentiram o cheiro horrível que exalava das suas dependências e levaram o odor característico impregnado em suas roupas. Esse mau cheiro que existe em quase todas as cadeias públicas é algo impressionante. Os que fazem a visita pela primeira vez relatam que jogam suas roupas no tanque e não conseguem se livrar do odor. A sensação é a de que o cheiro gruda na pele e não vai sair mais. Mesmo depois do banho, permanece. Dá a impressão de que os pelos do nariz ficam contaminados. Uma cidade civilizada não podia conviver com aquela situação.

Uma das casas de detenções mais famosas é a casa desativada do Carandiru, que se tornou famosa pela tragédia acontecida na década de 1990. Segundo Mônica Geralda de Abreu (2015), na Casa de Detenção, a inobservância dos direitos fundamentais estampados em nossa legislação é total. E o que é pior: há décadas esse sistema permanece o mesmo no tocante a esse tratamento desumano. A única mudança que vem ocorrendo é o aumento da população carcerária. Para a autora, a Penitenciária de São Paulo e a penitenciária feminina têm um alto grau de potencial explosivo do sistema penitenciário paulista, pois abriga hoje 6.703 presos, mais que o dobro de suas 3.250 vagas.

Diante desse cenário, Furukawa aponta para a Apac, entidade que nasceu em São José dos Campos e que se estendeu na década de 1970 para outras cidades, cujas iniciais têm também inspiração bíblica com o significado “Amando ao Próximo Amarás a Cristo”. Os membros do conselho da comunidade decidiram reativar essa entidade, cujos estatutos ainda estavam em vigor, embora ela não exercesse nenhuma atividade há vários anos. E:

Durante alguns anos pouco evoluímos. Fizemos visitas mensais à cadeia, atendíamos individualmente a todos os presos e anotávamos seus pedidos. Nas reuniões depois das visitas quase sempre ficávamos nos mesmos assuntos: falta de sabonete, de pasta de dente, de assistência judiciária, reclamação quanto à morosidade dos processos, problemas com a saúde e com a qualidade da alimentação. Não conseguíamos evoluir. Muitos foram desistindo com sentimento de frustração e

impotência. Nesse meio de tempo, fui tentando lançar uma ideia nova, que chamávamos de privatização dos presídios. Na verdade, o que eu pretendia era terceirizar alguns serviços da cadeia pública, passando-os para alguma empresa ou para ONGs. A proposta ganhou repercussão na imprensa e fui convidado pela Associação de Magistrados Brasileiros – AMB a participar de um debate no encontro nacional de juízes de execução criminal, na cidade de Joinville, no Estado de Santa Catarina. (FERREIRA, 2006, s/p).

De acordo com Furukawa, no estado de São Paulo, o então governado por Luiz Antônio Fleury Filho chegou a encampar a proposta, mandando fazer estudos que quase culminaram na assinatura do primeiro contrato de terceirização dos serviços para uma empresa privada. Ainda bem que isso não aconteceu. A iniciativa foi abortada pelo “massacre do Carandiru”.

Em suas palavras, Furukawa (1997, p. 4) afirma:

A entrada de empresas visando lucro no sistema penitenciário é algo que definitivamente não me agradava. Na época era tal a ineficiência do Estado na administração da cadeia pública de Bragança Paulista, que a solução me parecia boa. O tempo se incumbiu de mostrar que existem soluções melhores, com as ONGs, onde os objetivos são alcançados, sem o inconveniente do elemento lucro.

Quanto à solução para a cadeia pública de Bragança Paulista, Ferreira (2006, p. 156) descreve:

A Apac contava com parcas contribuições de seus associados. Mais tarde, passou a contar também com 25% do salário obtido pelos presos na realização de trabalhos para indústrias da região. Além disso, contava com a ajuda de voluntários que podiam contribuir com seu trabalho na realização dos objetivos da Associação. Mas essas contribuições marginais sempre foram uma parte menor dos recursos da Associação, que contou sempre, desde esta época, apenas com os recursos provenientes do Estado.

Frente à grandiosidade do desafio, a Apac pôs-se logo a trabalhar. De imediato, a Apac trocou o fornecedor do alimento. Realizando acordos com fornecedores locais, conseguiu reduzir o custo para 5,30 reais por dia, uma economia de quase cinquenta por cento. De quebra, os presos já puderam notar uma sensível melhoria na qualidade da alimentação. A partir de primeiro de abril de 1996, o café-da-manhã e

o lanche nos dias de visita, antes também fornecidos por empresa externa, começaram a ser elaborados na própria Cadeia, sendo, para isso, utilizada mão de obra dos presos. O custo da alimentação caiu para 4,30 reais por preso por dia. No dia 1º de setembro de 1996, outra modificação: para o fornecimento da alimentação, contratou-se uma entidade assistencial voltada para o cuidado a crianças pobres. A bem-sucedida experiência fez o custo da alimentação cair para 4,08 reais. Pão, leite e verduras passaram a ser fornecidos da mesma forma por duas entidades assistenciais. A Apac também fornecia alimentação aos carcereiros e aos policiais militares. Em 1997, Mario Covas foi sortear casas na cidade. Ao encontrar-se com Nagashi Furukawa, este o informou que havia dinheiro sobrando na entidade. Em breve, afirmou, o Estado receberia o troco. Em outro momento, foi Mario Covas quem fez a bravata: o custo dos alimentos fornecidos às unidades penais do Estado havia caído para 7,50 reais por preso/dia. Furukawa respondeu no mesmo tom: a Apac podia ter sua verba diminuída.

— Não precisamos mais de tanto dinheiro. Ainda assim, vai sobrar para construirmos outro prédio, para os presos em regime semiaberto.

Frente a este despojamento, cabe perguntar se a Apac de fato conseguiu dar conta das responsabilidades que assumiu. Pois bem: a Apac assumiu responsabilidade pela execução de todos os benefícios previstos na Lei de Execução Penal: assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social, religiosa, psicológica e ao trabalho, bem como responsabilidade integral pela manutenção, adaptação e ampliação do prédio, além de aquisição dos equipamentos necessários. Com a sobra do dinheiro, a Apac contratou um gerente, uma advogada, uma psicóloga, uma assistente social, um médico, um auxiliar para serviços internos e externos, uma professora de alfabetização, um professor de educação física e sete profissionais da área da construção civil. Como, ainda assim, sobrassem 12 mil reais por mês, a Apac decidiu construir um novo prédio na Cadeia, que ficou conhecido como Anexo 2 e que totalizava 230m². O novo prédio demorou três anos para ser construído. Contava com 120 vagas e custou 360 mil reais, ou 3 mil reais por vaga. No governo Quéricia, cada vaga prisional construída no Estado custou em média 40 mil dólares. No governo Fleury, 30 mil dólares. No governo Covas, gastava-se em média 10 mil reais. Além disso, a Apac, através de seu Clube da Família, passou a fornecer cestas

básicas para as famílias dos presos e oferecer-lhes cursos, como o de pintura e de alfabetização. O número de fugas entre 1994 (retomada da Apac) e 1999 foi de sete, o mesmo registrado apenas no ano de 1993.

Segundo o autor, a experiência de Bragança Paulista trouxe reconhecimento nacional para seu idealizador e ao então Juiz de Direito da 3ª Vara Judicial da cidade de Bragança Paulista, Nagashi Furukawa, que foi convidado a fazer parte, em setembro de 1997, de um grupo de trabalho instituído pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo para apresentar alternativas ao sistema penitenciário brasileiro.

No ano de 2000, por meio do Decreto n. 45.403/2000, propiciou-se a utilização de termos de convênio para efetivação de parcerias com entidades privadas, que primassem, em sua finalidade, pela reinserção do preso à sociedade. a Secretaria de Administração Penitenciária começou a mobilizar-se para implementar parcerias semelhantes à de Bragança Paulista em outras unidades prisionais.

O primeiro passo concreto nesse sentido foi a transferência da Cadeia Pública de Bragança Paulista para a Secretaria de Administração Penitenciária, ocorrida em novembro de 2000. A unidade prisional passou a se chamar Centro de Ressocialização de Bragança Paulista. A partir da experiência de Bragança Paulista, foram criados outros centros de ressocialização em todo o estado. Esse programa recebeu o nome de Cidadania no Cárcere, e, no ano de 2003, já havia 16 centros de ressocialização em São Paulo, além de uma penitenciária gerida em convênio com uma organização não governamental.

Portanto a terceirização proposta pelo ex-governador Fleury se baseou em experiências, no exterior, nessa linha, especialmente nos Estados Unidos e na França, que, sabe-se, não foram bem-sucedidas. Já, na Inglaterra, segundo Furukawa, onde estive em junho de 2003 visitando alguns presídios, com certeza o sistema privatizado não obteve o sucesso que se esperava. Introduzido há cerca de 20 anos, os serviços privatizados só atendiam mais ou menos 10% das unidades e não foram expandidos.

7.7 Estruturação organizacional e a prestação de serviços pela Apac de Bragança Paulista

A Apac de Bragança Paulista foi composta por uma diretoria executiva administrativa para a direção com vigência de mandato de dois anos e era composta por um presidente, um vice-presidente, primeiro e segun-

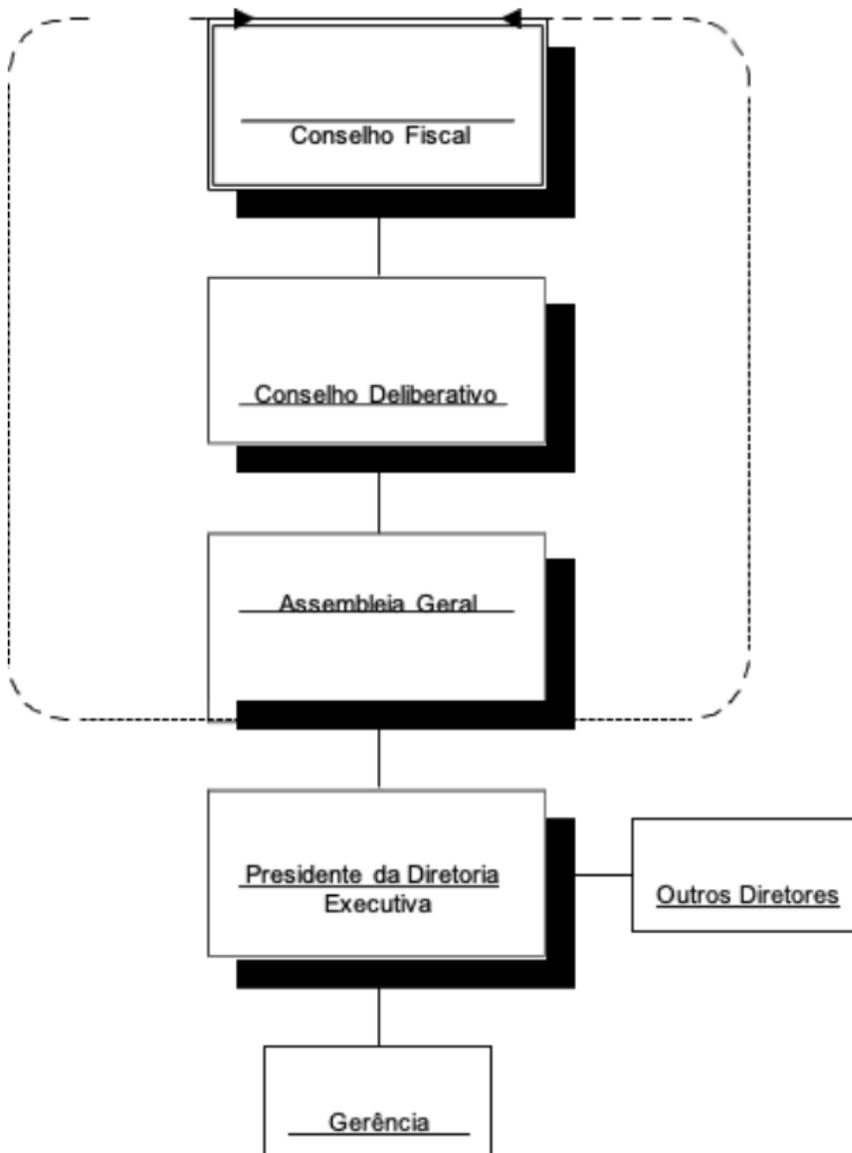
do-secretário, primeiro e segundo tesoureiros, diretor de patrimônio e consultor jurídico. O presidente era o responsável perante o conselho pela administração e pela orientação geral da Apac, tendo poder para exonerar qualquer outro diretor, sendo:

A renúncia, morte ou demissão do presidente implica a renúncia automática de toda a diretoria. É atribuição do presidente a contratação ou dispensa de empregados da Apac, a escolha, dentro do quadro social, dos membros da diretoria, a assinatura de contratos e convênios, diplomas honoríficos, cheques, duplicatas e outros documentos de ordem financeira e a autorização de despesas previstas e seus respectivos pagamentos. O vice-presidente o substitui em faltas ou impedimentos legais. O primeiro secretário deve superintender os trabalhos da secretaria, redigir as atas das sessões da diretoria e assinar carteiras de identidade social. O segundo secretário o substitui em caso de falta ou impedimento e o auxilia em suas funções. O primeiro tesoureiro gerencia todos os serviços de tesouraria, sendo responsável pela manipulação dos fundos e valores financeiros movimentados pela Apac, sendo substituído, em caso de falta, pelo segundo tesoureiro. O diretor de patrimônio zela pela guarda de todos os bens da Associação, mantendo sua escrituração. O consultor jurídico presta assessoria jurídica à Associação. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL [OAB], 1997, s/p).

O Conselho Fiscal supracitado é composto por três membros: o promotor público da mesma Vara do juiz corregedor, o delegado de polícia ou quem ocupe a função de diretor do presídio, e um membro da OAB. A função desse conselho é a de examinar as contas e os balancetes da entidade, dando seu parecer sobre eles.

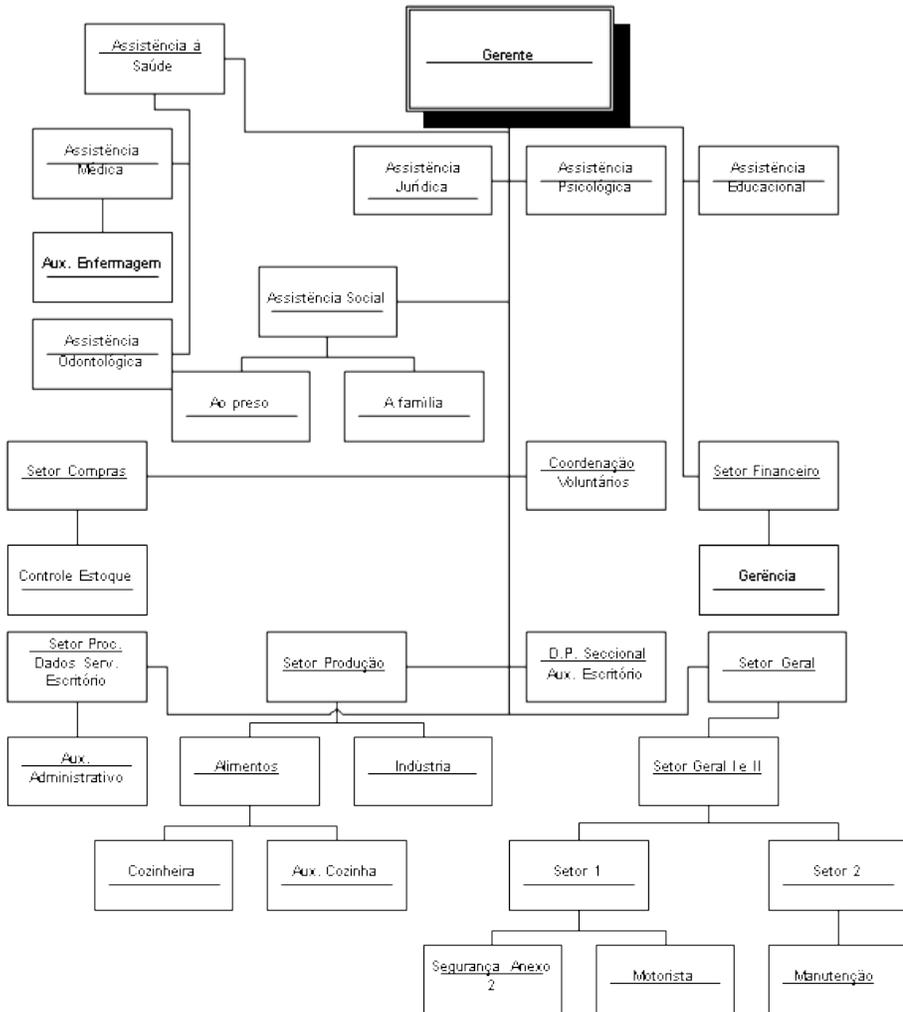
A seguir, são apresentados os organogramas administrativos da Apac:

Figura 4 – Organograma da Apac de Bragança Paulista: o conselho fiscal, o conselho deliberativo, a assembleia geral e a diretoria executiva



Fonte: adaptado de Ferreira (2006)

Figura 5 – Organograma 2 com a estrutura organizacional da gerência da Apac



Fonte: adaptado de Ferreira (2006)

Segundo Ferreira (2006), a gerência responsabilizava-se pelo controle de todas as atividades que ocorriam no interior da Cadeia Pública de Bragança Paulista e que envolvessem pessoas de fora do ambiente prisional, com exceção das atividades de segurança desempenhadas pelos carcereiros. Assim, ocupava-se da produção de alimentos para os presos, de serviços de manutenção do prédio, dos serviços de escritório, do controle dos setores produtivos e, inclusive, da segurança de algumas partes do prédio, para as quais havia sido contratado um encarregado pela própria Apac.

Massola (2005, p. 71) aponta para:

Em alguns setores sob a responsabilidade da gerência, os principais envolvidos eram os presos. O exemplo mais importante era o setor da produção, que podia empregar mais de cem presos. Mas mesmo na realização de trabalhos de escritório podia haver a participação dos presos, que assim tinham o direito de ganhar remissão de pena pelos serviços prestados.

A estrutura física do prédio da Cadeia Pública de Bragança Paulista era sentida por todos os que a visitavam como muito superior à de outras cadeias públicas paulistas. Isso era o reflexo da atuação intensiva da Apac no local, que havia transformado um lugar fétido e precário em um exemplo prisional.

Dr. Furukawa analisa a PPP implementada em Ribeirão das Neves como uma experiência genuinamente brasileira e a distância da experiência do completo das Apacs.

EFEITOS DA PANDEMIA DE SARS-COV-2 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

A pandemia do coronavírus é o maior desafio contemporâneo. Seus efeitos são sentidos de forma desigual entre os diversos grupos sociais. Nesse sentido, o sistema carcerário pode vir a concentrar uma das maiores taxas de infecção e mortalidade decorrentes da covid-19 no país, o que infelizmente não está no centro do debate político atual. Só em São Paulo, que concentra mais de 230 mil presos (INFOPEN 2019), pode ocorrer uma grande contaminação nos presos, familiares e funcionários, tendo um efeito cascata e devastador.

Com o isolamento social instaurado há um ano e três meses em todo o país, é preciso pensar nos profissionais que atuam face a face com os cidadãos, aquilo que a literatura sobre políticas públicas chama de “linha de frente” ou “nível da rua”. Em relação ao sistema carcerário, os profissionais que desempenham esse papel são os agentes penitenciários (policiais penais), os únicos que ainda mantêm contato direto com a população em privação de liberdade.

Em artigo a ser publicado, Adriana de Melo Nunes Martorelli Eunice Prudente e Vivian de Almeida Gregori Torres (2020, p. 507) exploram de forma lúcida a ineficácia de políticas e da gestão prisional no enfrentamento da grave crise pandêmica:

O Estado brasileiro apresenta sérios problemas na gestão dessa massa encarcerada, que vive em situação degradante e desumana, cenário este em muito agravado com a chegada da pandemia provocada pela Covid-19, fato que fez com que o Estado buscasse estabelecer medidas efetivas para lidar com o risco de contágio, visando conhecer e minimizar o impacto avistado no já debilitado manejo do sistema penitenciário superlotado.

Neste sentido, no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), foi implementado um sistema de monito-

ramento dos casos de contágio e desenvolvimento da doença, avaliando casos suspeitos e detectados da COVID-19 em todas as unidades da federação, distribuídos, classificados e descritos em três *status*: verde = suspeita; vermelho = confirmado e preto = óbito.

Além desta medida, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desde o início da pandemia, adotou canal de comunicação direta com os Tribunais de Justiça brasileiros, visando ofertar apoio técnico e emitiu a Recomendação 62/2020, indicando ações a serem empreendidas no sentido de evitar contaminações em massa pela Covid-19 no sistema prisional e no socioeducativo, criando critérios a serem observados, e, incentivando adoção de medidas de desencarceramento às pessoas de grupos de risco e em final de pena, excetuando aquelas condenadas por crimes violentos ou praticados com grave ameaça (latrocínio, homicídio e estupro) ou custodiados que pertençam a organizações criminosas.

A Recomendação 62/2020, dedicou especial atenção às mulheres privadas de liberdade que estejam gestando ou amamentando seus filhos dentro de unidades prisionais, assim como, àquelas das quais dependam de cuidados menores de 12 anos, contemplando também as idosas (naturalmente parte do grupo de risco), portadoras de moléstias crônicas e/ou respiratórias, cujos processos judiciais devem ser submetidos a análise, para aplicação de benefícios possíveis, observadas os critérios recomendados no referido dispositivo.

Esse cenário preocupante não é diferente dos outros estados no mesmo enfrentamento, por se tratar de um “inimigo” ainda pouco conhecido das ciências médicas, dificultando assim seu combate. Além das normativas mencionadas pelas pesquisadoras, alguns estados promoveram protocolos sanitários básicos de enfrentamento à covid-19 no âmbito carcerário da gestão como medidas preventivas, tais como:

1. suspensão das visitas carcerárias, porém, viabilizando a manutenção do vínculo do preso com seus familiares por meio de correspondência escrita (epistolar), videoconferência e outros meios eletrônicos alternativos gerenciados pela gestão penal;
2. suspensão do direito subjetivo às saídas temporárias dos presos do regime semiaberto, nos termos da Portaria Conjunta do Departamento de Execuções Criminais (Decrim) n.º 01/2020;

3. afastamento dos servidores penitenciários integrantes do Grupo de Risco (Resolução SAP n.º 43/2020);
4. controle de acesso nas unidades penais, mediante aferição de temperatura corporal por termômetro com sensor infravermelho e de saturação de oxigênio no sangue por meio de oxímetro de dedo

Está previsto no Plano Nacional de Imunização contra a covid-19 do governo federal a aplicação de vacinas em estabelecimentos de privação de liberdade para os diversos servidores e aos presos que estão nas diversas unidades prisionais do país. Toda essa sistemática adotada trouxe uma solução momentânea, mas não permanente ao grave problema existente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento do filósofo francês Foucault (século XX), em sua frase “Prisão, essa pequena invenção desacreditada desde o seu nascimento”, permite-nos compreender, na atualidade, como é falho o nosso sistema prisional desde a colonização em nossa sociedade, tendo em vista o legado de reincidência ao crime a partir do modelo desenvolvido. Sob esse aspecto, convém analisarmos as principais causas desse problema no Brasil.

“Eduquem as crianças e não será necessário castigar os homens”, palavras de Pitágoras, filósofo grego engajado nas questões de ética e política, permitem-nos formular uma análise crítica sobre o atual sistema prisional brasileiro e a sua não eficácia de capacitação do cidadão perante a reinserção social. Sob esse aspecto, o Complexo Prisional de Ribeirão das Neves configura uma esperança em gestão prisional racional em contraponto à gestão estatal.

9.1 Hipoteticamente falando

Percebe-se, com a discussão acerca das alternativas para solucionar os problemas enfrentados pelo sistema penitenciário brasileiro, com o fito de atingir o objetivo da ressocialização do condenado, que muitas são as dificuldades enfrentadas pela execução penal hoje, a exemplo da superpopulação carcerária e do desrespeito aos Direitos Humanos em face de um cumprimento de pena indigno e degradante.

A superpopulação e a precariedade das instituições carcerárias acarretam dificuldades na efetivação da pena e, principalmente, na ressocialização do condenado, bem como afastam a execução penal dos princípios e regras da individualização, personalidade e proporcionalidade da pena, entre outros.

Um projeto de PPP dos presídios brasileiros necessita ser analisado em sua autossustentabilidade, demonstrando um ganho social e um retorno do detento à sociedade, com menor percentagem de casos reincidentes, resultando também na redução dos gastos que o sistema prisional tem

atualmente. Para alcançar a gestão eficaz, o complexo estudado representa uma modalidade do sistema que inaugura uma nova política criminal para buscar a racionalidade dos recursos envolvidos, sendo esse sistema o mais adequado a essa finalidade, pois a parceria dada à gestão eficaz e racional facilitaria e propiciaria a ressocialização do detento.

Há pesquisadores, como Fania Davis, uma das principais expoentes da justiça restaurativa nos EUA, e Angela Davis, que defendem a chamada justiça restaurativa, que consiste em um paradigma não punitivo com o objetivo de reparar os danos causados às partes envolvidos e de reconstruir as relações rompidas. Em entrevista (PORTAL GELEDÈS, 2016), ambas falam também sobre como a mudança radical que defendem hoje passa por níveis subjetivos e de cuidado.

Para Angela Davis (2018), prisões são tão naturalizadas na sociedade que pensar em aboli-las parece utopia. Para a filósofa e ativista, dar fim ao sistema prisional é ponto de partida para pensarmos em um novo modelo de sociedade.

A proposta abordada por Davis (2018), em seu livro, em *Are prisons obsolete?* (São as prisões obsoletas?), originalmente publicado em 2003, comparada à realidade brasileira, assume um perfil utópico.

Já o abolicionista Louk Hulsman é considerado um radical e de metodologia fenomenológica, pois, além de defender a total supressão do criminal, aponta para:

A construção do seu pensamento é indissociável das experiências pessoais e empíricas que vivenciou. Inclusive, reforça-se esta importância ao observarmos que a primeira parte de *Penas Perdidas* versa sobre uma entrevista concedida pelo autor, onde relata algumas passagens da sua vida e os impactos que acarretaram a formação da sua teoria abolicionista. (ZAMBIASI; KLEE; SOUZA, 2018, s/p).

O holandês Hulsman (1997, s/p) afirma que: “é o fato de renegar a ideia de ‘maldade humana’”. Ou seja, ao rejeitar a maniqueísta visão de que o mundo seria supostamente dividido entre pessoas boas e más, Hulsman destaca ter conhecido diversas “pessoas difíceis” ou “aborrecidas”, contudo, jamais constatou que alguém era verdadeiramente mau ou repugnante. Ainda, o mestre holandês compreende a necessidade de haver um fenômeno de conversão coletiva como pressuposto de legitimação e aceitação do abolicionismo penal, pois o interpreta como movimento histórico-social similar

a outros historicamente vivenciados, tais como a abolição da escravatura; o fim da perseguição de hereges, bruxas e pessoas com raça, gênero ou orientação sexual diversa; ou mesmo a gradual diminuição da influência dos dogmas religiosos no modo de vida das pessoas (HULSMAN, 1997).

Já para Passetti (2006, s/p),

O abolicionismo penal é uma prática libertária inte-ressada na ruína da cultura punitiva da vingança, doressentimento, do julgamento e da prisão. Problematizae contesta a lógica e a seletividade sócio-política do sis-tema penal moderno, os efeitos da naturalização do cas-tigo, a universalidade do direito penal, e a ineficácia das prisões. Refuta a natureza ontológica do crime, ao mostrá-lo como criação histórica, na qual a criminalização de com-portamentos, em maior ou menor quantidade, depende das épocas e das forças sociais em confronto.

Louk Hulsman (1997) tece críticas ao sistema criminal e posteriormente apresenta soluções/sugestões alternativas de substituição. Para ele, a teoria em questão é concentrada nos crimes convencionais, em detrimento às criminalidades de trânsito, política ou econômica, que, mesmo não sendo excluídas, exigiriam pontuais adaptações para seu melhor enquadramento. Nesse sentido, o autor (HULSMAN, 1983) complementa fazendo uma analogia entre a organização do sistema punitivo e os dogmas da teologia cristã ocidental, já que, na visão dele, ambos operam a partir da ideia de “atribuição de culpa contra alguém”. Assim, compreende que os legisladores criam leis que refletem a vontade do povo da mesma forma que os teólogos interpretam a vontade de Deus, em decorrência disso, as condutas criminalmente tipificadas correspondem ao catálogo de pecados. Ao final, há a divisão maniqueísta da sociedade:

[...] “inocentes”/“imaculados” contra “culpados”/“pecadores”, sendo que estes devem cumprir uma pena/penitência de acordo com a gravidade da(o) infração/pecado cometida(o), a fim de serem ressocializados/redimidos. (ZAMBIASI, KLEE; SOUZA, 2018, s/p).

Entende-se incoerência entre justiça penal e opinião pública da seguinte maneira:

É comum que as mesmas pessoas que clamam por maior repressão, sintam-se desconfortáveis com o fato de o Estado custear presos ociosos no cárcere. Além disso, os membros

dessa cruzada punitivista também se opõem veementemente contra quaisquer melhorias nas condições penitenciárias, pois partem da falsa premissa de que os apenados lá estão por reflexo de uma “escolha” que fizeram (percebe-se novamente a influência do dogma religioso na noção de “livre-arbítrio”) e que se encontram em confortável situação dentro do presídio, pois, além de serem sustentados, não retribuem de modo algum à sociedade. (ZAMBIASI, KLEE; SOUZA, 2018, s/p).

A citação anterior encaixa-se perfeitamente na atualidade, em especial na sociedade brasileira, na qual, além de recorrentes reportagens e discursos políticos evocarem o argumento da proteção do “cidadão de bem” (o nosso “homem comum”) para defender a expansão do Direito Penal, também essa ideia vem sendo gradativamente “comprada” pela população, conforme se verifica, por exemplo, em manifestações públicas na internet, que representa um (quase) irrestrito espaço democrático de debates e exposições de ideias (ZAMBIASI, KLEE; SOUZA, 2018, s/p).

Já nesta parte final do trabalho, que teve como objetivo abordar a questão da PPP, nos presídios sob uma ótica de tentativa de reforma para o ineficiente sistema penitenciário atual brasileiro, com os seus diversos problemas sociais, rebeliões, fugas, corrupção, ineficiência na reabilitação, institucionalização do crime organizado — fatores que impossibilitam o retorno adequado do apenado ao convívio social —, surge a ideia de apresentar este estudo e a proposta da PPP dos presídios como uma medida eficaz para a ineficácia do encarceramento atribuída ao Estado. Uma complementação para a eficiência da gestão dos presídios em PPP propondo uma possível solução para os graves problemas encontrados atualmente: a análise do sistema carcerário no Brasil mediante uma revisão narrativa fundamentada em diferentes fontes (INFOPEN, 2019).

O Brasil ocupa a terceira posição no *ranking* de países com maior número de encarcerados, o que contribui de maneira significativa para um novo olhar crítico aos modelos de gestão prisional. Como percalço significativo, o alto nível de organização das facções criminosas desafia a capacidade de resposta dos governos. Observou-se, na revisão, que a carência de métodos e o baixo investimento em estudos específicos na área de gestão prisional dificultam o desenvolvimento da profissionalização das carreiras de servidores das secretarias de estado de administração penitenciária. Os estados de Minas Gerais, Paraná e Espírito Santo, assim como o Distrito Federal, estão na vanguarda da gestão prisional. A apresentação dos modelos

de gestão, a exemplo do Complexo Prisional da cidade de Ribeirão das Neves (MG), apresenta-se como um modelo eficaz para a resolução de problemas estruturais vividos nos estados.

Somado a todos os argumentos apresentados, o alto custo do sistema prisional com poucos resultados satisfatórios mostra que o direcionamento da atual política criminal e da gestão penitenciária requer investimentos significativos. Considerando-se a atual concepção de gestão estatal, os resultados esperados dificilmente poderão ser alcançados sem perda de receita em áreas cruciais da infraestrutura e do desenvolvimento social do país. Portanto, esta alternativa é uma das soluções ao sistema prisional, sem prejuízo de políticas públicas que reforcem a educação e o desenvolvimento social, áreas intrínsecas à questão da melhoria dos indicadores da segurança pública e do sistema penitenciário.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABREU, Mônica Geralda de. **A análise da estrutura prisional e seus impactos sociais**. Brasília: UNB – Instituto de Psicologia, 2015.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Sistema penitenciário no Brasil. Problemas e desafios. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, Brasília, v. I, n. 2, 1993.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, set./dez. 2007.
- AFONSO, José Roberto. Gastos públicos com segurança pública. **Revista Conjuntura Econômica**, [s. l.], nov. 2017.
- AGÊNCIA MINAS, 2013. Disponível em: <http://www.2005-2015.agenciaminas.mg.gov.br/noticias/revista-internacional-coloca-penitenciaria-de-minas-entre-as-40-melhores-ppps-do-mundo/>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; SANTOS, Eliane Costa dos; BORGES, Rosângela Maria Sá. O Modelo de Privatização Francês. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de (coord.). **Privatização das Prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 67-88.
- AMARAL, Claudio do P. **A História da Pena de Prisão**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.
- AMARAL, Cláudio do Prado. **Teoria da devida execução da pena privativa de liberdade**. 2013. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.
- AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência

e no senso comum. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 14, p. 276- 287, 1996.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas-PPP'S no Direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 240, p. 105-146, 2005.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (coord.). **Privatização das Prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARÉVALO, Luis Fernández; BURÓN, Javier Nistal. **Manual de Derecho Penitenciário**. Navarra: Aranzadi, 2011.

ASSIS, Rafael Damasceno. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, v. 11, n. 39, p. 74-78, 2007.

AUGUSTO DE SÁ, Alvino. Concepção de Crime como Expressão de uma História de Conflitos: Implicações na Reintegração Social dos Condenados à Pena Privativa de Liberdade. **Revista da EMESC – Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, ano 7, v. 11, p. 169-178, 2005.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan./mar. 2015.

BARATTA, Alessandro. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Alemanha, 1990. Disponível em: <http://www.ceuma.br/portal/wp-content/uploads/2014/06/BIBLIOGRAFIA.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos – violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BATISTI, Leonir. Segurança Pública. **Os reflexos da falta de eficiência do sistema criminal**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

BECKER G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 76, p. 169-217, 1968.

BEIRAS, Iñaki Rivera. **La cuestión carcelaria: historia, epistemología, derecho y política penitenciaria**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

BENGOA, José. L'éducation pour les mouvements sociaux. **Proposiones**, Santiago do Chile, n. 15, 1987.

BENTHAM, Jeremy. **O Panóptico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

BIONDI, K. **Junto e misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão** – causas e alternativas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOCALETI, Juliana Maria dos Reis; OLIVEIRA, Débora Goeldner Pereira. Superlotação e o sistema penitenciário: é possível ressocializar? **Actio Revista de Estudos Jurídicos**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 205-217, 2017.

BORDIN, Paulo Hélder; BORDIN, Luiz Ermes. Operacionalização de Penitenciárias: a iniciativa privada como parceira do Estado. **Revista Jurídica Consulex**, [s. l.], ano VII, n. 161, p. 42-3, 30 set. 2003.

BRASIL. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 9 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. **Pobreza e Mercados no Brasil**: urna análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Brasília, DF: MJ, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Governo Federal lança “Em Frente, Brasil” para combater os crimes violentos no país**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN**. Brasília: Ministério da Justiça, dez. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 347. Direito Constitucional e Processual Penal. Ilegitimidade ativa de Amicus Curiae para pleitear tutela provisória incidental em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Referendo. Ampliação do objeto da causa principal e concessão de Medida Cautelar de Ofício. Impossibilidade. Não referendo. 1. O amicus curiae não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ilegitimidade de parte reconhecida. 2. Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício. 3. Medida cautelar referendada na parte em que reconhece a ilegitimidade ativa de terceiro interessado. 4. Não referendo da cautelar quanto à ampliação do objeto da ADPF. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 115, 15 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado nos Anos 1990**. Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Trabalho apresentado na segunda reunião do círculo de Montevideu, Barcelona, 25-26 abril.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Sociedade Civil**: sua democratização para reforma do Estado. Brasília: ENAP, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Cidadania e Res Pública**: a emergência dos direitos republicanos. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_cidadaniaandrespublica.p.pg_.pdf. Acesso em: 22 fev. 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007.

BUENO, Luciana de Oliveira. Segurança pública no Brasil e no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [s. l.], v. 85, p. 203-211, 2013.

CAMARGO, Antônio Luís Chaves de. **Sistema de penas, dogmática jurídico-penal e política criminal**. São Paulo: Cultural Paulista, 2002.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 62.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CANEPA, Mario; MERLO, Sergio. **Manuale di diritto penitenziario** – Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali. Milano: Giuffrè, 2010.

CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. **A prisão**. São Paulo: Publifolha, 2002.

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do crime**: a caminho dos Gulags em estilo ocidental. Tradução de Luís Leiria. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CIFALI, Ana Claudia. Segurança Pública, Encarceramento e Política Criminal no Brasil nos Governos Lula e Dilma (2003-2013) – Mudanças e Continuidades. **CLACSO**, Relatório de Pesquisa, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/dd5c00c904e98c3f5686b152d1001df8.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CIFALI, Ana Claudia. **A política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010):** diretrizes, reformas legais e impacto carcerário, 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas; CARVALHO FILHO, Milton Júlio de. **Prisões numa abordagem interdisciplinar.** Salvador: Edufba, 2012.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas.** São Paulo: Almedina, 2018. v. II.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos Públicos.** A Lei 4320 comentada. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. O modelo brasileiro de privatização do sistema prisional. **Revista Jurídica Consulex**, São Paulo, n. 185, ano VII, p. 58-60, 2004.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do Sistema Prisional Brasileiro.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2006. p. 121-22.

CORSI, Gustavo Freitas; CORREA, Lucas Cavanha. Primeiro complexo penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. **EAESP GV Pesquisa – Conexão Local**, São Paulo, 2014.

CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, [s. l.], 2013.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DELEUZE, Giles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. *In:* DELEUZE. **Conversações – 1972-1990.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1992, p. 219-226.

DE JESUS, Fernanda Ferreira. **Políticas Públicas Penitenciárias o Processo de Prisionização:** um estudo sobre mulheres em situação de prisão no Conjunto Penal de Feira de Santana. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira-BA, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão social do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Privatização das prisões: mais uma vez a polêmica. **Direito Criminal**, [s. l.], 18 fev. 2003. Disponível em: <http://direitocriminal.com.br>. Acesso em: 1 ago. 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Ministro da Justiça visita novas unidades do Complexo Penitenciário de Viana**. 1 mar. 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Melhores PPPS do Mundo. Imprensa Oficial**. 14 mar. 2013. Disponível em: <http://www.iof.mg.gov.br/index.php?acao-social/acao-social/Penitenciaria-de-Minas-esta-entre-as-40-melhores-PPPs-do-mundo.html>. Acesso em: 7 set. 2018.

ESTADO DO CEARÁ. Procuradoria Geral da República no Ceará. **Ação MPF/CE questiona privatização dos presídios no estado**. 2018. Disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-ce-acao-contr-privatizacao-dos-presidios-sera-intensificada-com-completa-investigacao/?searchterm=Acao MPF/CE questiona privatização dos presídios no estado](http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-ce-acao-contr-privatizacao-dos-presidios-sera-intensificada-com-completa-investigacao/?searchterm=Acao%20MPF/CE%20questiona%20privatizac%20dos%20presidios%20no%20estado) . Acesso em: 6 nov. 2019.

ESTADO DO CEARÁ. Secretaria de Justiça e Cidadania do Ceará. Fortaleza, 2017-2022. Disponível em: <http://www.sejus.ce.gov.br/index.php?Cdp=1&cdS=28>. Acesso em: 7 nov. 2019.

FAGUNDES, Maria Aparecida de Almeida Pinto. Parcerias em projetos de infraestrutura. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 419-29, jul./set. 2003.

FARIA, José Eduardo. **Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FERNANDES, Newton. **A Falência do Sistema Prisional Brasileiro**. São Paulo: RG Editora, 2000.

FERREIRA, Márcio Reinaldo de Lucena. **Gestão compartilhada e cidadania: Um Estudo da Experiência do “Pacto do Novo Cariri”**. 2006. Dissertação (Mestrado em administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Brasília, 2007.

FOUCAULT, Michel. A sociedade punitiva (1972-1973). *In*: RESUMO dos Cursos do Collège de France (1970-1982). Rio de Janeiro: Zahar, 1997a. p. 25-44.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: a história da violência nas prisões**. 16. ed. São Paulo: Vozes, 1997b.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 22. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 18. ed. São Paulo: Graal, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: M. Fontes, 2008.

FRANCO, Augusto. **Além da Renda – A Pobreza Brasileira Como Insuficiência de Desenvolvimento**. Brasília: Millennium – Instituto de Política, 2000a.

FRANCO, Augusto. **Porque Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. Brasília: Millennium – Instituto de Política, 2000b.

FREIRE, Marcelo de Figueiredo. Privatização dos Presídios: uma análise comparada. *In*: **Privatização das Prisões**. ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 89-115.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. [s. l.]: Enanpad, 2004. Publicado no Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração.

FURUKAWA, Nagashi. Entrevista. **Semeando: Pastoral Universitária**. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, mar./abr. 1997.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GARANI, João Peixoto. Privatização de prisões no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, [s. l.], ano 16, n. 2.989, set. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19945>. Acesso em: 7 abr. 2021.

GARCIA, Basileu. **Instituições de Direito Penal**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1956.

GARCÍA, Guadalupe Leticia García. **Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano**. Mexico: Miguel Ángel, 2010.

GARLAND, David (org.). **Mass imprisonment**: social causes and consequences. London: SAGE, 2001.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle**: Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 2008.

GARLAND, D. Sobre o crime e os criminosos: o desenvolvimento da criminologia na Grã-Bretanha. In: MAGUIRE, M. *et al.* (ed.). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

GARUTTI, Selson; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. A prisão e o sistema penitenciário: uma visão histórica. **Seminário de Pesquisa do PPE**, Maringá, 2012. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2012/trabalhos/co_02/036.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

GENELHÚ, Ricardo. **Manifesto para abolir as prisões**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1993.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

GOMES, Navaroni Soares; KÖLLING, Gabrielle; BALBINOT, Rachele Amália A. Violação de direitos humanos no presídio do Roger, no estado da Paraíba. **Rev. Dir. sanit.**, [w. l.], v. 16, n. 1, p. 39-58, 2015.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Direito da Segurança**. Coimbra: Almedina, 2018.

GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen/Forense/Forense Universitária, 2011.

GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolo”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 19, n. 40, p. 135-148, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/MnJXNhWRJfrMgtH348GvYBy/?lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2022.

GROSSI, Bruno C.; COSTA, Arthur. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s. l.], ano 1, 1 ed., 2007.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSK, Jaime; BASSANEZI, Carla (org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GUÉGUEN, Chloé Roselyne Joséphine. **Ressocialização** – um pacto frágil: estudo indutivo no complexo PPP de Ribeirão das Neves. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, Geraldo Francisco. Associação de proteção e assistência aos condenados: solução e esperança para a execução da pena. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 882, dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7651>. Acesso em: 31 mar. 2021.

GUTIÉRREZ, Mariano H. (coord.). **Políticas de seguridad**: peligros y desafios para la criminología del nuevo siglo. Buenos Aires: del Puerto, 2007.

GUZMÁN, Luis Garrido. **Compendio de ciencia penitenciaria**. Valencia: Universidad de Valencia, 1976.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

HULSMAN, Louk. Abolire il sistema penale [Entrevista]. **Dei Delitti e Delle Pene: Rivista de Studi Sociali, Storici e Giuridici Sulla Questione Criminale**, Bologna, v. 1, n. 1., jan./abr. 1983.

HULSMAN, Louk, Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da (org.). **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva**. São Paulo: IBCCrim/PPG - Ciências Sociais PUC-SP, 1997.

HUNGRIA, Nelson. O direito penal no Estado Novo. **Revista Forense**, [s. l.], v. 38, p. 265-272, 1941.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). **A Questão da Segurança Pública**. São Paulo, 2002a.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. São Paulo, 2002b.

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO (INFOPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, dez. 2007.

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO (INFOPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO (INFOPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO (INFOPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2017.

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO (INFOPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília: Ministério da Justiça, dez. 2019.

IRIARTE, Gregório. **Neoliberalismo, sim ou não?** São Paulo: Paulinas, 1995.

JIMÉNEZ, Emiliano Borja. **Curso de política criminal**. 2. ed. Valencia: Tirant lo blanch, 2011.

JUSBRASIL. **Ministra Cármen Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil.** Brasília, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

KAHN, Túlio. **Velha e nova polícia:** polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual. São Paulo: Sicurezza, 2002.

KEATING JR. JM Seeking profit in punishment: the private management of correctional institutions, Washington DC, American Federation of State Country and Municipal Employees. *In:* ROSAL BLASCO, B.R. **As prisões privadas:** um novo modelo em uma nova concepção sobre execução penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. O que é administração pública no Brasil? *In:* ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpad, 2000.

KLOCH, Henrique. **O sistema prisional e os direitos da personalidade dos apenados com fins de (res)socialização.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

KONDER, Leandro. Ideias que Romperam Fronteiras. *In:* PINSK, Jayme; PINSK, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

KÜEHNE, Maurício. Privatização de Presídios: Algumas reflexões. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, [s. l.], v. 1, n. 14, p. 127-32, jul./dez. 2000.

LÁZARO, Márcio Vinícius Lima. **Orçamento público federal e segurança pública no Brasil: 2004-2011.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2012.

LEAL, Jackson da Silva; VECHI, Fernando. Nils Christie e a indústria do controle do crime: a caminho de Gulags em estilo Ocidental – um prenúncio da moderna sociedade punitiva. **Revista Amicus Curiae – Direito**, Criciúma, v. 12, n. 1, jan./jun. 2015.

LEMOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **A dignidade humana e as prisões capixabas.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais) – Faculdades Integradas de Vitória, Vitória, 2006.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 22.

LIMA, Renato Sérgio de. Os rumos da segurança pública na era Bolsonaro. **UGEIRM Sindicato**. [s. l.], 16 jul. 2020. Disponível em: <https://ugeirmsindicato.com.br/os-rumos-da-seguranca-publica-na-era-bolsonaro/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002006000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 fev. 2019.

LOTKE, Eric. A Indústria das Prisões. Trad. Ana Sofia Schimidt de Oliveira. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 5, n. 18, p. 27-31, abr./jun. 1997.

LUDKE, Marli; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, Itajaí, v. 5, n. 1, p. 566-581, 2014.

MAGALHÃES, Fernando. O passado ameaça o futuro e a perspectiva da democracia individualista. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 12, n. 1, maio 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702000000100008. Acesso em: 31 mar. 2021.

MANZINI COVRE, Maria de Lourdes. **O que é Cidadania**. São Paulo: Ed. Brasileira, 2002. (Coleção Primeiros Passos).

MARCHI, Cristiano Romano; GRANZA FILHO, Leopoldo; DELLECAVE, Michelly do Rocio. O processo de reinserção do egresso do sistema prisional no mercado de trabalho. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 1-11, 2018.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MARTORELLI, Adriana Nunes; PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus; TORRES, Vivian Gregori. **Excesso de Execução Penal em Tempos de Covid-19 e a Violação dos Direitos Fundamentais da Pessoa em Situação do Encarceramento em Gênero, etnia e sexualidade: mecanismos de prevenção à violência**. São Paulo: Liberars, 2020. p. 507.

MASSARO, Camila Marcondes; CAMILO, Maria Virgínia Righetti Fernandes. Sistema prisional, direitos humanos e sociedade: relato de experiência das faculdades de ciências sociais e serviço social da PUC-Campinas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL E NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 2017, Vitória. **Anais...** Vitória, 2017.

MASSOLA, Gustavo Martineli. **A subcultura prisional e os limites da ação da APAC sobre as políticas penais públicas**: um estudo na Cadeia Pública de Bragança Paulista. 2005. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MATTHEWS, Roger. **Privatizing criminal justice**. London: Sage Publications, 1988.

MATTHEWS, M. R. A Role for History and Philosophy in Science Teaching, **Educational Philosophy and Theory**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 67-81, 1988.

MAURICIO, Regina Célia N. **A privatização do sistema prisional**. 2011. Dissertação (Mestrado Direito Penal) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely L. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Estado e sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação? **Organ. Soc.**, Salvador, v. 5, n. 13, p. 127-148, dez. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 7 abr. 2021.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S.; TEIXEIRA, Francisco Lima C. O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpad, 2000.

MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente**. 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

MENDES, Marcos. **O que são Parcerias Público-Privadas (PPP)?** [S. l.: s. n.], 2012.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 14.868/03**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2003.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Direito, ideologia e gestão da violência**: a política de privatização de presídios na era da mundialização do capital. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/294582174_Direito_ideologia_e_gestao_da_violencia_A_politica_de_privatizacao_de_presidios_na_era_da_mundializacao_do_capit. Acesso em: 22 fev. 2020.

MINHOTO, Laurindo Dias. **Privatização de Presídios e Criminalidade**: A Gestão da Violência no Capitalismo Global. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 99.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPC-SP). MPC-SP opina: Gestão compartilhada em presídios não é vantajosa e por isso concorrência não deve prosseguir. [S. l.], 10 dez. 2019. Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/mpc-sp-opina-gestao-compartilhada-em-presidios-nao-e-vantajosa-e-por-isso-concorrenca-nao-deve-prosseguir/>. Acesso em: 26 maio 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social** – crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTEIRO, Claudio Dantas; GUELLATI, Yacine; FERREIRA, Helder Rogério Sant’Ana. **Brasil 2035**: tendências de peso e incertezas para segurança pública. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO, João de Paula; BRASIL, Paulo Cavalcanti; MONTEIRO, Claudia. **Gestão Compartilhada**. Brasília: Personal Consultoria, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O sistema da parceria entre os setores público e privado: execução de serviços através de concessões, permissões, terceirizações e outros regimes; aplicação adequada desses institutos. **Boletim de Direito Administrativo**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 75-81, fev. 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. Doutrinas de inovação em administração pública: a questão dos valores. In: COELHO, Ana Maria de Carvalho. **Inovação na administração pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

MOSER, Marco Aurélio da Silva. **A recepção das ideias penais pelo ordenamento jurídico brasileiro**: uma breve abordagem a partir do Código Penal de 1940. 2010. Monografia (Bacharel em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010.

MUNIZ, Keylla da Cruz Carneiro *et al.* Políticas públicas penitenciárias no Brasil: uma análise da política de “ressocialização” e da atuação do assistente social na

garantia dos direitos dos apenados. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16, 2013, [d. l.]. **Anais** [...]. [S. l.], 2013.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito penal**: parte geral. 38. ed. rev. e atual. por Adalberto José Q. T. de Camargo Aranha. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1-2.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 6. ed. São Paulo: RT, 2010.

OLIVEIRA, Edmundo. **O Futuro Alternativo das Prisões**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). Comissão de Direitos Humanos. **Cidadania no cárcere**. São Paulo: OAB, 1997.

OSÓRIO, Fábio Medina; VIZZOTTO, Vinícius Diniz. Sistema penitenciário e parcerias público-privadas novos horizontes. **Jus**, [d. l.], 2 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7643/sistema-penitenciario-e-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 22 fev. 2021.

PASSETTI, Edson. Ensaio sobre Abolicionismo Penal. **Verve**, [s. l.], n. 9, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/verve/article/view/5131>. Acesso em: 18 jun. 2020.

PAULA, Roberto de. **Privatização dos presídios e trabalho dos presos**: mão-de-obra encarcerada. 2016. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3888.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **O Crime e a Pena na Atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

PINSK, Jaime. Os Profetas Sociais e o Deus da Cidadania. *In*: PINSK, Jaime; PINSK, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PIERANGELI, José Henrique. Códigos Penais do Brasil, evolução histórica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, 2001.

PLATES, José Rubens. **O financiamento e a gestão do sistema penitenciário brasileiro**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

POMPEU, Gina Marcilio Vidal; FERREIRA, Carlos Lélío Lauria. A privatização de presídios e a ideia neoliberal de criação de um Estado Mínimo. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 162-177, 2018.

PORTAL GELEDÊS. **Entrevista com Fania e Angela Davis**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/lutar-contra-prisoas-em-massa-e-pena-de-morte-e-lutar-contra-escravidao-dos-tempos-modernos-diz-angela-davis/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia** – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Instituições de direito penal**. [S.l.: s.n.], 2004.

REBOUÇAS, Osmundo *et al.* **Gestão Compartilhada** – O Pacto do Ceará. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1999.

REGIMENTO INTERNO DO PRESÍDIO. Disponível em: <https://sindespe.org.br/portal/wp-content/uploads/2016/05/regimento-interno.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **Novo olhar sobre a questão penitenciária: estatuto jurídico do recluso e socialização, jurisdicionalização, consensualismo e prisão**. São Paulo: RT, 2001.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Privatização de Prisões: um debate necessário. *In*: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello (org.). **Privatização das Prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 23-33.

ROESCH, Silvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSAL BLASCO, Bernardo Del. La privatización de las prisiones: una huida hacia la pena de privación de libertad. **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, San Sebastián, n. 12 ext., p 115-132, dic./1998.

SÁ, Alvino. **Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário**: manual de projetos de reintegração social. São Paulo: SAP/DRSP, 2005.

SALLA, Fernando. **As prisões em São Paulo: 1822-1940**. 2. ed. São Paulo: Anna-blume/FAPESP, 2006.

SALLA, Fernando *et al.* As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, [s. l.], v. 8, n. 16, p. 274-304, 2006.

SALLES, Anamaria Aguiar e. **Louk Hulsman e o abolicionismo penal**. 2011. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa de Santa Catarina. **Lei n.º 12.930, de 4 de fevereiro de 2004**. Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências. Florianópolis: Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 2004. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/12930_2004_Lei.html. Acesso em: 18 jun. 2020.

SANTANA, Aline Passos de Jesus. **A disciplina carcerária na sociedade de controle**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTIN, Valter F. **Controle judicial da segurança pública**. Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. Campinas: Verbatim, 2013.

SANTOS, Jorge Amaral dos. As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2269, 17 set. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13521/as-parcerias-publico-privadas-no-sistema-penitenciario-brasileiro>. Acesso em: 22 fev. 2020.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. **Cidadania e a questão urbana no Brasil**: indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas. Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 4. ed. São Paulo, Editora Nobel, 1998.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Lei n.º 11.688, de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHELP, Diogo. Nem parece presídio. **Revista Veja**, [s. l.], 25 fev. 2009. Disponível em: http://veja.abril.com.br/250209/p_084.shtml. Acesso em: 31 mar. 2018.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. R. Janeiro: Zahar, 1973.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, Virdal. Participação na iniciativa privada. **Web artigos**, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/authrs/1647/Virdal-Senna>. Acesso em: 12 set. 2018.

SILVA, Cosmo Sobral da; BEZERRA, Everaldo Batista. A terceirização de presídios a partir do estudo de uma penitenciária do Ceará. **Jus**, [s. l.], 14 abr. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6541>. Acesso em: 7 nov. 2019.

SILVA, Luiz A Machado. **Cidadania, Democracia e Justiça Social**. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2003.

SILVA, Mario Bezerra da. Privatização do sistema prisional. **DireitoNet**, [s. l.], 30 jan. 2007. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3149/Privatizacao-do-sistema-prisional>. Acesso em: 12 set. 2019.

SINGER, Paul. **Introdução a Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, Evânia França. Uma reflexão sobre as APACS. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 73-93, 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

SOUSA, Bruna Maggi de. A Pena de Morte no Brasil. **E-Gov**. [s. l.], 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/pena-de-morte-no-brasil>. Acesso em: 8 maio 2011.

SOUSA, Robson Cavalcante de. **Contradições nas teorias do objetivo da pena de prisão e as propostas para reintegração social realizadas no complexo prisional de Aparecida de Goiânia**. 2015. Monografia (Bacharel em Direito) – Fundação Armando Alvares Penteado, São Paulo, 2015.

SOUZA, R. C. M. A ressocialização nos espaços prisionais: possibilidade e limites na contemporaneidade. **Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 88-98, 2016.

SPINK, Marie Jane; LIMA, Helena. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. *In*: PRÁTICAS discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações e metodologias. São Paulo: Cortez, 2013. p. 93-122.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. *In*: PAR-CERIAS Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 15-44.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TADEU, Tomaz. **O Panóptico**. Tradução de Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

TALAMI, Eduardo; SPEZIA JUSTEN, Monica (coord.). **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

THOMÉ, Bruna; VIANA, Camila E.; FABIENE, Keli C.; COZER, Mirian; VIEIRA, Ana Paula; FOLLADOR, Ani. Qualidade da alimentação fornecida em uma unidade do sistema penitenciário do Estado do Paraná. **Biosaúde**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 75-81, 2016.

TONTINI, Cristina. **A falta de uma política criminal definida no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/a-falta-de-uma-politica-criminal-definida-no-brasil/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VALLINA, Lupe de la. Presídios sem polícia, uma utopia real no Brasil. **El País Brasil**, São Paulo, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/24/politica/1503582779_209546.html. Acesso em: 31 mar. 2021.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira. **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WACQUANT, Loïc. A Aberração Carcerária à Moda Francesa. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 217-224, 2004.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a onda punitiva**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WEBER, Max. A política como vocação. *In*: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 55-89.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004a.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB/ São Paulo: Imprensa Oficial, 2004b. v. 2.

ZACKSESKI, Cristina; MACHADO, Bruno Amaral; AZEVEDO, Gabriela. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [s. l.], v. 126, p. 291-331, 2016.

ZAMBIASI, Vinícius Wildner; KLEE, Paloma Marita Cavol; SOUZA, Hugo Siqueira de. Louk Hulsman e o abolicionismo penal: análise crítica da teoria. **Revista de Estudos Jurídicos**, São Paulo, 2018.

ZANIN, Josiene Eidam; OLIVEIRA, Rita de Cassia da Silva. Penitenciárias privatizadas: educação e ressocialização. **Práxis Educativa**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 39-48, 2006.

ZOMIGHANI JR., James Humberto. **Desigualdades Espaciais e Prisões na Era da Globalização Neoliberal**: fundamentos da insegurança no atual período. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.