

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Rodolfo Arruda Leite de Barros

A REINVENÇÃO DA PRISÃO:

a expansão prisional no Estado de São Paulo e as conseqüências do
encarceramento massivo (1985 – 2010)

Marília
– 2012 –

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

A REINVENÇÃO DA PRISÃO:

a expansão prisional no Estado de São Paulo e as consequências do
encarceramento massivo (1985 – 2010)

Rodolfo Arruda Leite de Barros

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Estadual Paulista
UNESP/Marília, para obtenção do título de
Doutor em Ciências Sociais.

**Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio
Francisco de Souza**

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza
UNESP/Marília

Prof. Dr. Fernando Afonso Salla
NEV-USP/São Paulo

Prof. Dr. Marcos César Alvarez
USP/São Paulo

Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes
UFPR/Curitiba

Prof. Dr. André Rosemberg
USP/São Paulo

Data da Defesa :
27/02/2012
São Paulo

*Este trabalho é dedicado à
Maria Cecília Cintra de Arruda,
minha mãe.*

Agradecimentos

Ao atingirmos estas linhas finais do trabalho, chegou o momento de agradecer todas aquelas pessoas que tiveram participação ao longo destes quatro anos de trajetória no Doutorado. Desde companheiros de profissão que deram um suporte inestimável à elaboração desta pesquisa, até os entes queridos que participaram de formas diferentes e em momentos distintos, enfim, é o momento de registrar toda a gratidão e o reconhecimento do quanto todos e todas foram fundamentais durante esta jornada.

Agradeço, primeiramente, à instituição de fomento à pesquisa CAPES/Cnpq, pela bolsa de estudos concedida por dois anos e que forneceram condições para que o trabalho pudesse ser elaborado.

Gostaria de iniciar a lista das pessoas queridas pelo amigo, mestre e orientador, o Prof. Luís Antônio Francisco de Souza. Sem a confiança dele, sua paciência, habilidade em conduzir a minha personalidade, sua disposição para os nossos debates e projetos, enfim, sem o seu suporte, provavelmente não teria conseguido resistir às exigências da academia somadas aos caminhos sinuosos da vida. Não só o respeito pela capacidade intelectual e pelo profissionalismo acadêmico, mas especialmente tenho admiração pela sua pessoa e experiência de vida.

Meus agradecimentos ao Prof. Marcos César Alvarez , que sempre fora figura marcante em minha formação intelectual, tendo participado desde o trabalho de conclusão de curso das defesas de meus trabalhos, permanecendo sempre aberto e solícito para o diálogo e troca de experiências.

Aos mestres, Prof. Fernando Afonso Salla, Prof. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes e Prof. André Rosemberg, meus sinceros agradecimentos pela disposição em participar e contribuir em uma etapa tão importante de minha formação como esta.

Agradeço carinhosamente a Elizandra Razera e a João Victor Razera pela convivência e afeto, pelos momentos felizes tão intensos e tão indispensáveis à nossa sobrevivência.

Não poderia deixar de agradecer carinhosamente a ajuda de Juliana Neme e Thais Neme no início de minha trajetória, em 2008, na cidade de Americana, nos anos em que trabalhei na faculdade de Americana e fui tão bem recebido.

Aos meus amigos que me apoiaram durante os anos de pesquisa, tendo paciência para ouvir minhas lamúrias sobre a vida de pesquisador. Meu amigo e colega de Pós-graduação, Rodrigo Alves Correia, minha gratidão à amizade tão especial, e aos

memoráveis debates regados a muito café. A Rodrigo de Souza Grotta, pela continuidade tão frutífera de nossa amizade e a Breno de Souza Canales, cuja companhia foi marcante durante os anos da pós.

Um abraço com carinho em especial vai para Julieta Abdala Leite de Barros, minha avó, que não pôde estar aqui para me ver chegar ao término deste trabalho, mas que deixou um maravilhoso exemplo de amor e simplicidade humana que deixará saudades para sempre.

Resumo

Este trabalho discute o rápido crescimento do sistema prisional no Estado de São Paulo ocorrido nas três últimas décadas (1985 – 2010) buscando compreender quais foram as dinâmicas sociais e políticas que impulsionaram a construção das unidades prisionais e de que maneira as decisões que coordenaram essa expansão prisional podem ser vistas como uma política pública problemática. Desta maneira, o trabalho retoma a história e os principais acontecimentos que marcaram o funcionamento do sistema prisional no Estado e as políticas públicas diretamente relacionadas a sua administração. Neste ponto, foi dado destaque às crescentes instabilidades no sistema prisional (caracterizadas pelo teor das rebeliões e da ação de grupos organizados no interior das prisões) e no modo pelo qual essas pressões impulsionaram políticas públicas que priorizaram a expansão de vagas no sistema. Para qualificar essa investigação, também realizamos uma retomada do debate mais amplo que envolve as tendências da prisão na época contemporânea e sobre as interpretações acerca do revigoreamento das medidas penais ocorrida na maioria dos países ocidentais, especialmente nos Estados Unidos. Neste sentido, a pesquisa buscou entender de que forma a noção de encarceramento massivo poderia consistir num referencial conceitual útil para a compreensão da expansão prisional no Estado de São Paulo. No interior desta abordagem mais ampla, nossa preocupação foi identificar algumas dinâmicas contidas na expansão prisional e de que maneira essa política gera efeitos e conseqüências sociais novas que precisam ser mais bem conhecidas. Ao final, a pesquisa aponta que estas políticas públicas que dão suporte à expansão prisional devem ser avaliadas pelos seus efeitos e custos sociais e não por elementos políticos e ideológicos.

Palavras-chave: Sistema Prisional no Estado de São Paulo, Políticas Públicas, Expansão Prisional, Encarceramento massivo.

Abstract

This research discusses the rapid growth of the prison system occurred in São Paulo in the last three decades, trying to understand what were the social and political dynamics that support the construction of prisons and how decisions that handled this expansion can be seen as a public policy issue. Thus, the work picks up the history and the main events that marked the functioning of the state prison system and policies directly related to its administration. At this point, emphasis has been given to the growing instability in the prison system (characterized by the content of the rebellions and the action of organized groups within the inmates) and how these pressures have driven public policies that prioritized the expansion of units in the system. In this sense, we bring back the broader discussion involving the incarceration trends in the contemporary days, and about the interpretations of the strengthening of the criminal measures occurred in most western countries, especially in the United States. In this sense, the research aim to understand how the notion of mass incarceration could be a useful conceptual framework for understanding the expanding prison in São Paulo. Within this broader approach, our concern was to identify some of the dynamics contained in expanding prison and how this policy generates new effects and social consequences that need to be better known. In the end, the research shows that these public policies that support prison expansion should be evaluated by the effects and social costs they produce and not by political and ideological elements.

Keywords: Prison System in SP, Public Policy, Prison Expansion, Mass Incarceration.

Lista de Tabelas

Tabela(1) Panorama do crescimento do encarceramento no mundo – Taxas de internos por 100 mil habitantes. 1992 – 2007/2010	29
Tabela (2) Penitenciárias do Estado de São Paulo – Listagem por ano de Inauguração. (1955 – 2011)	129
Tabela (3) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Vale do Paraíba e Litoral.	132
Tabela (4) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Oeste.....	132
Tabela (5) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Noroeste.	133
Tabela (6) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Central.	134
Tabela (7) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Grande São Paulo e Capital.	135
Tabela (8) Lista dos CDP's (Centro de Detenção Provisória) no Estado de São Paulo – por regiões das Coordenadorias.....	136
Tabela (9) Orçamento das Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e da Educação – 1996 / 2012 – Despesas Total Anual.	145
Tabela (10) Descrição das Despesas no Orçamento, segundo as categorias de investimento.	147
Tabela (11) Caracterização da destinação dos Recursos do FUNPEN utilizados pelo Estado de São Paulo – período 1996 à 2007.	153
Tabela (12) Descrição dos Gastos do FUNPEN no Estado de São Paulo – 1996 / 2009.	155
Tabela (13) Evolução do déficit de vagas no período da expansão prisional em SP- 2006/2010.	190

Lista de Gráficos e Figuras

Gráfico (1) Evolução da População encarcerada no Estado de São Paulo – Transferência da SSP para a SAP – 1994 / 2010.....	127
Gráfico (2) Taxa de Crescimento dos Orçamentos – Valores totais entre 1996 / 2012 - Secretaria de Planejamento em desenvolvimento regional do Estado de São Paulo. ..	146
Gráfico (3) Crescimento da aplicação de Penas Alternativas no Brasil 1987 / 2008..	187
Figura (1) Mapa das Unidades Prisionais no Estado de São Paulo – por coordenadorias.	128
Figura (2) Roteiro das Atividades Pré-construção de nova unidade prisional.	142
Figura (3) Contratação de Vagas com recursos do FUNPEN, por Estados – 1995 / 2010.	151
Figura (4) Taxas de encarceramento nos Estados Unidos por gênero, raça e faixa etária.	168

Lista de Quadros

Quadro (1) Modelos exemplares de entendimento do papel dos sistemas punitivos em face da noção de encarceramento massivo: explicações sobre a Expansão Penal.	76
---	----

Sumário

INTRODUÇÃO	14
PARTE I.....	24
1 - A atualidade do Penal	25
1.1 - Modernidade Penal	34
1.2 - Transformações sociais e Modernidade Tardia.....	38
2 - Interpretações sobre as transformações nos sistemas punitivos.....	47
2.1 - Punição e teoria social: o endurecimento penal como problema	50
2.2 - David Garland e a emergência de uma nova Cultura do Controle	52
2.3 - Loïc Wacquant e o advento do Estado Penal	60
2.4 - O complexo industrial prisional	68
3 - Encarceramento Massivo	72
4 - Políticas Públicas no debate sobre Prisões	78
PARTE II.....	83
5 - Segurança Pública, Justiça Criminal e Violência no Brasil: perfil do debate a partir da Transição Democrática	84
5.1 - Múltiplos paradigmas e ambigüidades teóricas	88
5.2 - Déficit de cidadania e os dilemas do funcionamento das Instituições de Justiça Criminal no Brasil	93
5.3 - Pesquisas e debates sobre a prisão no Brasil	96
6 - Trajetória das Políticas Públicas no Estado de São Paulo.....	103
6.1 - A Política da Humanização dos Presídios	104
6.2 - Crise das políticas penitenciárias.....	109
7 - As dinâmicas da Expansão Prisional no Estado de São Paulo.	114
7.1 - Uma política impulsionada por “pressões”	118
7.2 - Reconfigurações do poder punitivo: a concentração de poderes na SAP e o processo de interiorização do sistema prisional paulista.	126
7.3 - Investigado os suportes da expansão prisional.	141
8 - Políticas Públicas do Governo Federal e o apoio à expansão prisional: uma análise do FUNPEN...149	
PARTE III.....	161
9 - Debates sobre o encarceramento massivo nos Estados Unidos e as possíveis contribuições para o sistema prisional no Brasil.	162
9.1 - A singularidade do crescimento prisional nos EUA	164
10 - A expansão e a interiorização do sistema prisional nos Estados Unidos.....	170
11 - Expandindo a discussão sobre o encarceramento massivo.....	177
11.1 - Resistências ao processo de expansão penal	177
Qualificando o debate sobre as políticas penais: a experiência do <i>The Sentencing Project</i>	180

12 - Retomando o debate nacional: a expansão prisional no Estado de São Paulo sob a ótica do encarceramento massivo	185
CONSIDERAÇÕES FINAIS	192
REFERÊNCIAS	195
ANEXOS	207

*“Oh listen men: I didn’t mean no harm
If you want to do good... stay off
The Parchman Farm.” **Bukka White**
(Parchman Farm Blues)*

Introdução

Esta pesquisa discute o rápido crescimento do sistema prisional ocorrido no Estado de São Paulo no período das três últimas décadas (1985 – 2010), buscando compreender quais foram as dinâmicas que impulsionaram esse processo expansivo e ensaiando os possíveis efeitos deletérios deste recente revigoramento das medidas de encarceramento.

Além da revisão bibliográfica e um levantamento do estado da arte das discussões sobre os problemas do sistema prisional no Brasil e no estado de São Paulo, para delimitarmos o nosso objeto de análise, estabelecemos como foco a ação dos atores sociais privilegiados na constituição do sistema punitivo nacional, utilizando como fonte documentos institucionais, dados oficiais, estatísticas, relatórios, leis, projetos governamentais, depoimentos, dentre outros, como materiais capazes de evidenciar essas ações, omissões, decisões e projetos que estruturaram e contribuíram para a realização da dinâmica deste sistema prisional.

Obviamente, não foi nossa intenção reconstruir todas as dimensões deste complexo fenômeno, que incorpora diferentes sujeitos (legisladores, gestores institucionais, governantes, agentes prisionais, detentos, juízes, defensores públicos, assistentes sociais, administradores, etc.) e instituições sociais (Ministério da Justiça, Poder Judiciário, Secretaria da Administração Penitenciária, Departamento Penitenciário Nacional, Congresso Nacional e Câmara Estadual, por exemplo), mas sim, no amplo e múltiplo processo de ocorrências que se operam nestas esferas, captar aqueles acontecimentos e processos que estruturaram de forma marcante esse cenário contemporâneo composto pelo sistema carcerário paulista.

O foco mais específico nestas nas questões locais não impediu que essa pesquisa realizasse uma investigação desta expansão acompanhada de uma discussão mais ampla, que envolveu uma reflexão sobre o sentido contemporâneo da prisão enquanto uma instituição e, ao lado disto, uma contextualização que tentou avaliar as ocorrências destas tendências mais amplas do encarceramento no mundo em função do contexto

local do estado de São Paulo. Foi neste sentido que julgamos necessário fazer uma breve retomada de como se desenvolveu o projeto da modernidade penal, investigando quais foram as suas propostas e de que modo estas características sofreram sérios abalos a partir das transformações trazidas pela modernidade tardia.

Como suporte teórico-metodológico para realizar tais análises, além da influência de certos autores (como fora o caso de David Garland, Loïc Wacquant e Michel Foucault) nos apoiamos também nas formulações e nos instrumentais utilizados no debate sobre Políticas Públicas, tal como uma área de reflexão que busca compreender como as agências governamentais atuam perante os problemas sociais (minimizando ou agravando tais situações) de modo a traçar um perfil destas atividades governamentais, permitindo um movimento entre reflexão teórica e análise documental mais livre e produtivo para os fins da nossa problemática.

Na construção da problemática, fizemos um uso intensivo do material produzido por alguns pesquisadores sobre os acontecimentos recentes no sistema prisional no estado de São Paulo, assim como o material produzido por notícias vinculadas nos principais veículos de comunicação, informações contidas em relatórios e diagnósticos elaborados sobre as condições do encarceramento no Brasil. O resultado deste levantamento mostrou que ao lado de problemas tradicionais associados aos desafios do encarceramento (tais como as dificuldades de humanizar o encarceramento em face das dinâmicas opressivas que caracterizam as instituições totais), o sistema prisional de São Paulo tem vivenciado uma situação de agravamento destas questões e a emergência de novos problemas no interior de suas unidades prisionais.

Embora o termo crise não seja exclusivo dos sistemas prisionais no Brasil, uma vez que essa percepção perpassa todo o conjunto da Segurança Pública no país, as ocorrências dramáticas no sistema prisional paulista têm apontado para uma situação de crescente turbulência e instabilidade na atividade de administração das unidades prisionais.

Desde a década de 1980, a sociedade brasileira assiste a um agravamento dos problemas relacionados à segurança pública, diagnóstico evidenciado pelo aumento das

taxas de criminalidade, altas taxas de homicídios, violência e corrupção nas agências policiais, abuso e arbitrariedade nas ações dos agentes públicos, descrédito a respeito da atuação das instituições da justiça criminal na manutenção da segurança pública, retorno de posturas privatizantes e intolerantes no espaço público, dentre outros fatores.

Inserido neste contexto, o sistema prisional do Estado de São Paulo não passou despercebido. Além de constituírem espaços de pouca visibilidade e mecanismos institucionais tradicionalmente perpassados pela violência, a trajetória do sistema carcerário paulista tem se demonstrado como foco de graves problemas para a sociedade brasileira e forte obstáculo aos processos de democratização no país.

Considerando algumas das ocorrências mais marcantes neste sistema como o Massacre do Carandiru em 1992, a emergência de grupos organizados no interior da massa carcerária, a Megarrebelião de 2001 e o Ataque do Dia das Mães em 2006, tais eventos têm evidenciado um sistema em constante pressão e uma dinâmica de problemas que só podem ser devidamente compreendidos uma vez que se realiza uma discussão mais aprofundada a respeito das condições do encarceramento no país e acerca das formas pelas quais o Estado responde a estas rupturas e exerce a gestão da massa carcerária crescente.

Diante desta situação de recorrente instabilidade que perpassa o funcionamento do sistema prisional no Estado de São Paulo, juntamente com a emergência de novas dinâmicas conflituosas no seu interior, tentamos investigar de que maneira as respostas das agências governamentais, de modo geral, tem enfatizado as propostas de expansão de vagas e construção presídios como mecanismos apropriados para reestabelecer o funcionamento adequado do sistema. Ao se realizar uma investigação mais rigorosa acerca das políticas públicas direcionadas para a administração do âmbito da execução penal, é possível notar, no período analisado (1985 – 2010), a predominância das ações voltadas para uma expansão do sistema prisional em detrimento de outras medidas penais. Ao contrário de um investimento capaz de reconstruir os parâmetros mínimos para o cumprimento da execução penal no país (tal como o modelo contido na LEP) ou mesmo, priorizar o investimento em penas alternativas e modelos punitivos não baseados no encarceramento, o Estado de São Paulo tem assistido a um vertiginoso

aumento de sua estrutura prisional, acompanhada de novos desafios para as administrações prisionais em vista de uma população encarcerada cada vez maior. Ao lado dos tradicionais problemas ligados ao cotidiano das instituições penitenciárias (sobretudo aqueles ligados às condições de encarceramento no Brasil), as instituições de Justiça Criminal e a sociedade como um todo tem se defrontado com os efeitos coletivos desses novos padrões de encarceramento massivo.

As questões que contribuem para esse agravamento da situação prisional podem ser múltiplas (questões sociais, econômicas, crises na segurança pública), mas nesta análise iremos enfatizar o modo pelo qual o poder público tem respondido a estes eventos que se relacionam diretamente com a capacidade da administração do sistema prisional e demais esferas que interferem no seu funcionamento.

Em especial, no conjunto destas atividades que se desdobram em variadas esferas administrativas, é possível notar pelas decisões, legislações, documentos e discursos institucionais, que a oferta de novas vagas tem sido entendida pelos agentes governamentais, em grande parte, como uma medida positiva de modo a implementar a reforma e reestabelecer o funcionamento das instituições prisionais. Um tipo de argumentação que ilustra essa perspectiva é a ênfase, encontrada na maioria dos diagnósticos realizados sobre o sistema (neste aspecto, as fontes variam desde relatórios de CPIs, relatórios de organizações de Direitos Humanos, documentos governamentais que realizaram levantamentos sobre as condições do sistema carcerário e pesquisas acadêmicas sobre o sistema) da superlotação dos estabelecimentos prisionais como um dos maiores obstáculos ao correto funcionamento da execução penal no país. Deste modo, há como que uma forte associação da idéia de que a construção de novas unidades é a medida mais adequada para desafogar o sistema.

Em que medida podemos avaliar como justificável ou adequada essa política de construção de presídios favorecida pelas agências encarregadas de administrar o funcionamento da execução penal? Até que ponto ela é necessária para reformar o

sistema e fornecer padrões mínimos de segurança e cumprimento da pena, ou, de outro lado, de que maneira a expansão não se inscreve num processo de militarização e criminalização dos problemas sociais, agravando o sistema de justiça criminal? Ou, ainda, seriam apenas as condições físicas e estruturais as principais responsáveis pela deterioração das condições do encarceramento, ou investimentos políticos nos mecanismos de controle das atividades institucionais, implementação de parâmetros administrativos nas unidades prisionais, atenção maior às dificuldades do trabalho prisional e implementação de condições mais adequadas de execução das atividades disciplinares não teriam efeitos mais positivos para uma retomada do controle e da normalidade do funcionamento destas unidades?

Em suporte a estas críticas mais direcionadas ao sistema de justiça criminal e às possibilidades de reconstituição de seu funcionamento em parâmetros mais adequados, é possível acrescentar reflexões de fundo que evidenciam ainda mais a problemática da expansão prisional como uma resposta política para a crescente sensação de instabilidade do sistema punitivo. Como discutimos ao longo da investigação, a aposta no uso intensivo do encarceramento é uma política pública que deve ser avaliada pelos custos sociais e humanos que são produzidos pelas medidas punitivas.

Ao lado deste questionamento, podemos acrescentar mais uma dimensão a ser analisada neste contexto que é a crescente percepção de crise paradigmática pela qual passam os sistemas punitivos na época atual. Para se avaliar estas políticas que administram o sistema (a dizer, refletir acerca do modo pelo qual os agentes públicos encarregados de gerir e representar essas instituições atuaram nestes acontecimentos), devemos também realizar uma observação em perspectiva, considerando o funcionamento das instituições prisionais em diferentes regiões do mundo buscando entender melhor quais as especificidades dos desafios enfrentados no contexto local. Com isto, será possível constatar que ao lado de uma crise do projeto institucional do modelo disciplinar da prisão, temos, simultaneamente, a tendência quase que uniforme de expansão e crescimento das estruturas punitivas em diversos países. É neste contexto que incluímos em nosso trabalho uma reflexão mais ampla que analisa o revigoramento

da esfera penal em grande parte dos países ocidentais, discutindo o endurecimento penal e as mudanças nos mecanismos institucionais do encarceramento.

De modo geral, esta pesquisa busca oferecer elementos para responder a estes questionamentos, mas, ao longo da discussão aqui empreendida, busca-se também mostrar que tais investigações não permitem respostas simples e que é necessário realizar uma contextualização mais ampla (de modo a conectar a questão penitenciária às questões políticas, aos constrangimentos do funcionamento da segurança pública no país, aos elementos culturais e sócio-econômicos, dentre outros) para que seja possível desenvolver uma discussão que coloque em evidência as características problemáticas destas políticas públicas voltadas à administração do sistema prisional no Estado de São Paulo.

Com esta problemática em vista, o trabalho se estruturou da seguinte forma:

Na Parte I, nossa intenção foi realizar uma breve revisão da trajetória do projeto da modernidade penal (entendida aqui como o movimento cultural no qual os sistemas penitenciários se desenvolveram e no qual se tentou justificar e legitimar os fundamentos das penas), mostrando como o encarceramento foi se consolidando como a principal forma punitiva, ao mesmo tempo em que foram se desenvolvendo críticas e referenciais teóricos para compreender o funcionamento destes sistemas prisionais e identificar as contradições e os mecanismos opressivos de seu interior. Consideramos essa retomada necessária, não apenas pela sua contribuição para um esclarecimento conceitual importante para a discussão dos sistemas punitivos atuais, mas também por conta do debate atual¹ que sugere uma transformação nos mecanismos punitivos e um novo sentido da prisão nas sociedades contemporâneas, que transitaria de princípios reabilitadores para funções de neutralização e incapacitação dos mecanismos penais.

¹ Temos em mente as obras de Garland (2001), Wacquant(2006), Bauman(2003), Giddens(2001), Tonry(1999), Pager(2001), Mauer (2003), entre outros.

Essa discussão sobre as finalidades da pena de reclusão, segundo nosso ponto de vista, também pode contribuir para refletirmos sobre a aparente ausência de projetos penais (crise do ideal ressocializador) na época contemporânea e sobre a tendência crescente de mecanismos de controle (*hard control*) que estimularam concepções de segurança máxima nas instituições prisionais, elementos importantes para compreendermos parte do sentido do avanço punitivo.

Em seguida, as interpretações sobre as dinâmicas do revigoramento da esfera penal nas sociedades contemporâneas, vistas sobre três modelos significativos: a nova cultura do controle, o advento do estado penal e o complexo industrial prisional, constituem, segundo nossa leitura, importantes referenciais teóricos e diagnósticos da experiência punitiva atual sob a qual desenvolvemos as reflexões sobre a expansão prisional. Desta forma, tentamos extrair as principais articulações oferecidas por cada uma destas interpretações, avaliando suas contribuições e seus limites. Uma vez colocados estes referenciais, ao contrário de tentarmos confrontar as teses, tentamos seguir adiante no debate e avançamos em direção a uma noção recente no debate, que é o termo encarceramento massivo (*mass incarceration*). No desenvolver da pesquisa essa noção nos pareceu como uma abordagem que pode se beneficiar das três perspectivas anteriores (cultura do controle, estado penal e complexo industrial carcerário) mas já apresenta novas preocupações para as pesquisas sobre a prisão, pois deixa um pouco de lado a preocupação de explicar os motivos do endurecimento penal, para enfatizar as consequências do uso intensivo do encarceramento. Neste sentido, o trabalho buscou aproximar essa discussão recente da experiência prisional americana para avaliar, sob um novo aspecto, os acontecimentos no sistema prisional do Estado de São Paulo.

Na Parte II do trabalho, inicialmente, nossa preocupação foi deixar mais evidente em que tipo de cenário se desenvolve a investigação e problematização da prisão no Brasil. Com isto, o procedimento inicial foi recolocar alguns elementos históricos do debate sobre segurança pública e prisões no Brasil no contexto do período de redemocratização do país. Esta contextualização nos pareceu importante pois identifica o problema das condições do encarceramento no Brasil, a centralidade que a reforma e a humanização dos presídios assumiu no país e, nesta seqüência, de que modo

as preocupações de se avaliar as políticas penitenciárias assumiram a centralidade das pesquisas no contexto brasileiro.

No levantamento destas análises realizadas sobre a situação carcerária no Brasil, constatou-se uma produção significativa de estudos sobre o sistema prisional de São Paulo. Tal produção foi utilizada para elaborarmos um quadro panorâmico do funcionamento deste sistema, de modo a compreender suas dinâmicas problemáticas e sobre os seus desafios. A análise mostra que a partir do fracasso da promessa das políticas de humanização dos presídios, desenvolveu-se um processo de expansão e intensificação dos conflitos neste sistema, que redundou numa política de administração calcada no regime de exceção. A intensificação destas dinâmicas perversas trouxe para o centro de atenção dos debates (público e acadêmico) a militarização deste sistema prisional (vista a partir dos modelos de segurança máxima, dos novos sentidos das rebeliões e da perda do controle institucional da massa carcerária e conseqüente aumento da violência no ambiente prisional), assim como da presença cada vez mais atuante dos grupos organizados na massa carcerária, como ilustra a existência do PCC.

Diante desta produção, nosso objetivo foi tentar mostrar que neste mesmo cenário produzido pelos trabalhos sobre a situação atual do encarceramento no Estado de São Paulo, também cabia a identificação de uma dinâmica específica, ligado ao processo de expansão prisional, talvez como uma tendência atual de encarceramento massivo. Neste sentido, à medida em que aumentava nosso conhecimento deste sistema prisional, por meio das pesquisas e materiais sobre ele produzidos, mais aumentava nossa curiosidade a respeito de quais eram os processos que direcionavam essa expansão. Estávamos interessados, em primeiro lugar, em identificar, mais detalhadamente, em quais esferas decisórias ocorriam estas decisões, em qualificar quais foram os sujeitos, as concepções de segurança pública que pautavam esses projetos, e as estratégias que impulsionavam estas ocorrências. Fora a partir destes elementos que passamos a considerar as dinâmicas da construção dos presídios (atuação do governo estadual / SAP) e também o apoio das políticas públicas do Governo Federal (PNDH's e FUNPEN). Este direcionamento nos conduziu ao entendimento de

que está em curso uma política pública claramente favorável a uma expansão prisional no Brasil, e a crítica dela não significa uma decorrência direta do endurecimento penal. Desta forma, uma hipótese levantada ao longo do trabalho foi investigar essa estratégia política de expansão de vagas como uma política pública problemática, com uma dinâmica própria.

Por fim, na Parte III, uma vez discutida a questão da expansão prisional, abrimos um paralelo com parte do debate norte-americano que discute o encarceramento massivo como uma forma de complementarmos nossa discussão e avaliação desta tendência identificada localmente. Para tanto, preliminarmente, apresentamos algumas linhas gerais do debate sobre punição e prisões no contexto estadunidense e logo em seguida nos direcionamos a uma busca por experiências e pesquisas que pudessem dialogar de forma complementar com os resultados que obtivemos na segunda parte do trabalho.

Desta maneira, ainda que de forma preliminar, apresentamos uma discussão sobre o processo de interiorização das prisões nas regiões rurais dos Estados Unidos, que sinalizam para uma dinâmica de expansão prisional, e que podem contribuir para um debate mais aprofundado sobre as lógicas que perpassam as tendências atuais do uso da prisão.

Mais a frente, discutimos alguns aspectos políticos que caracterizam o contexto prisional americano e nos ajudam a refletir com mais elementos acerca das possibilidades de pensarmos propostas políticas de resistência a esta tendência expansiva da prisão nos dias atuais. Neste aspecto, nosso foco se orientou em direção à experiência de alguns grupos de representação política, que buscam qualificar politicamente o debate sobre o uso do encarceramento nos Estados Unidos, como nos pareceu o caso das discussões sobre o Complexo Industrial Prisional e os projetos como o *Sentencing Project*, vistos como experiências importantes para incrementar o debate sobre os problemas incutidos na expansão prisional em desenvolvimento no Brasil. Mesmo que dispondo de pouco espaço para discuti-los nesta tese, optamos por citá-los, ainda que de maneira rápida, pois julgamos que estas abordagens podem iluminar novos caminhos para a reflexão e uma qualificação maior do debate político sobre as prisões

no Brasil.

No conjunto de todos os elementos tratados ao longo desta pesquisa, nossa intenção foi defender a tese de que a expansão prisional (seja no Estado de São Paulo, ou mesmo em outros contextos) é, enquanto uma dinâmica de percepções, estratégias e decisões administrativas, ela mesma, um problema político que precisa ser avaliado e compreendido como tal, e não como mera medida que visa sanar a superlotação e as condições precárias do encarceramento². A partir dos resultados levantados na investigação, a lógica mais visível ao longo da experiência brasileira e norte-americana foi constatar como essa política penitenciária de aumento das vagas que se propõe a remediar os efeitos perversos da superlotação, em grande medida, tem se mostrado uma política desastrosa no plano da segurança pública, uma vez que pode agravar ainda mais as condições precárias do encarceramento no Brasil.

² Essa é a justificativa utilizada não apenas pelos gestores e administradores ligados ao sistema punitivo, como também, dentro da própria sistemática da justiça criminal seríamos levados a crer que o número de unidades prisionais deve ser pautado pelo déficit prisional.

Parte I

Por que a Prisão modificou-se de um projeto institucional desacreditado e destinado a abolição, para se expandir e se tornar visivelmente um pilar indispensável da vida social da modernidade tardia? Não porque ela tenha sido uma peça central de algum programa penal que reivindicava a necessidade de um encarceramento massivo. Não havia tal programa. O encarceramento emergiu em seu revigoramento, em sua forma reinventada, por conta de ele ser capaz de servir a uma nova função necessária ao funcionamento da modernidade tardia, da sociedade neoliberal: a necessidade de um instrumento “civilizado” e “constitucional” de segregar a população problemática criada pela economia e pelos arranjos sociais atuais. A Prisão é localizada precisamente no ponto de junção de duas dinâmicas fundamentais para o nosso tempo: o risco e a retribuição. Com essa lógica absolutista da sanção penal, ela pune e protege, condena e controla. O encarceramento serve simultaneamente como uma expressiva satisfação dos sentimentos retributivos, e como um mecanismo instrumental para o gerenciamento do risco e do confinamento das parcelas perigosas. Os setores da população efetivamente excluídos do mundo do trabalho, do Welfare e da Família, comumente jovens, de centros urbanos, pertencentes às minorias raciais, crescentemente encontram-se presos em cadeias ou prisões, suas exclusões econômicas e sociais efetivamente os distinguem com o status criminal. A reinvenção atual da prisão é uma solução penal pronta para um novo problema de exclusão social e econômica. (Garland, 2001, pág.199)

1 - A atualidade do Penal

No início deste trabalho julgamos importante realizar uma breve discussão preliminar a respeito do projeto penal da modernidade. Essa retomada de cunho histórico não deixa de ser um pouco teórica, uma vez que a compreensão do desenvolvimento destas instituições punitivas também são passíveis de discussão e reflexão por parte de importantes autores, mas consideramos que o esclarecimento destes fundamentos pode ter grande contribuição para os debates contemporâneos sobre o sentido da punição.

Desta maneira, o objetivo consistiu em apresentar algumas das principais formulações deste processo, a saber, de que modo se constituíram as bases da modernidade penal e de que forma elas foram criticadas e interpretadas ao longo de sua história. Segundo nosso posicionamento, este procedimento pode oferecer elementos importantes a respeito de saber quais foram algumas premissas teórico-metodológicas utilizadas nesta temática para compreender a instituição da prisão, com base na produção da teoria social. Além de oferecer idéias centrais na compreensão dos sistemas prisionais, consideramos que essa breve revisão teórica possa também contribuir para uma discussão mais bem fundamentada sobre as mudanças recentes nos papéis atribuídos ao sistema penal nas sociedades contemporâneas. Colocado de modo mais informal, o objetivo é: se pretendemos conhecer as transformações recentes que demarcam as tendências da prisão na época contemporânea, o ponto de partida deste objetivo será possuir uma compreensão adequada acerca do que significou o projeto da modernidade penal. Deste modo, nas partes seguintes do trabalho (II e III) poderemos desenvolver uma reflexão crítica sobre as transformações e as dinâmicas que impulsionaram o revigoramento dos sistemas prisionais com uma fundamentação conceitual mais apropriada.

Ao longo desta apresentação, é inevitável não abordar as críticas, as contradições e os fracassos que historicamente marcaram a tentativa de concretização desta modernidade penal. No entanto, como ficará evidente ao longo desta primeira parte,

mesmo com todas essas críticas e efeitos contraproducentes, o recente revigoramento do uso do encarceramento e a expansão dos sistemas prisionais na maior parte dos países ocidentais tem sinalizado, de forma incontroversa, a atualidade das medidas penais.

Conforme enfatiza Garland (1990), um primeiro passo para compreender o que significou a modernidade penal, é a necessidade de se estabelecer quais são as relações mantidas entre as instituições de justiça criminal em função das demais esferas da sociedade - em geral, econômica, social e política, por exemplo - , para, ao final, se ter uma visão mais clara de como esses elementos se articulam, permitindo assim avaliar melhor quais papéis esses estabelecimentos da justiça criminal cumprem no contexto das sociedades modernas como um todo.

O modo pelo qual as sociedades administram as situações de transgressão e criminalidade pode revelar muitos elementos importantes sobre sua natureza e seu modo de organização. No caso das sociedades modernas, a maneira de reagir diante das condutas consideradas transgressivas (capazes de causar danos, sofrimentos e prejuízos) se racionalizou na figura institucional do Direito Penal e na aplicação da pena de reclusão (prisão) como o modelo mais indicado para tratar destas questões. Do ponto de vista formal, as penas são acompanhadas de finalidades, as quais, dentre elas, se destacariam, a dissuasão de novos delitos, e a eliminação do caráter criminógeno por meio do disciplinamento e da conseqüente reabilitação do transgressor da lei penal, e retorno ao convívio social.

Embora disposta nestes termos jurídicos-institucionais, o desenvolvimento deste modelo e a realização cotidiana dos princípios do projeto penal mostrou-se uma tarefa muito mais difícil, cercada de contradições e de diversos efeitos colaterais, tal como ilustra de modo panorâmico a história da prisão. Como demonstraram os pesquisadores que se debruçaram na história da prisão (enquanto um modelo com práticas institucionais e mecanismos disciplinares próprios), o modelo prisional nunca cumpriu de modo satisfatório suas finalidades (redução dos crimes e reabilitação dos internos) e

seu funcionamento também se distanciou dos princípios inicialmente estabelecidos como os eixos de sua legitimidade³.

Diante destes elementos, a contradição entre o projeto institucional e o funcionamento cotidiano dos estabelecimentos penais garantiu, desde o início do surgimento da prisão como pena principal, uma crítica feroz ao sistema prisional.

Essa crítica, colocada aqui de modo geral, variava entre um discurso de Reforma (desde abordagens que criticavam as condições desumanas e abusos na prisão, até modelos disciplinares novos para substituir o conteúdo das práticas institucionais arcaicas) ou entre perspectivas mais críticas, também chamadas de Revisionistas, que questionavam o papel atribuído a prisão como defensora da sociedade. O sistema penal como defensor da sociedade seria apenas uma justificção meramente ideológica que camufla sua constituição assimétrica e classista e sua função de controle social no interior de um modelo de produção marcado pela exploração e dominação de uma classe social sobre a outra.

Apesar das críticas recorrentes e da percepção cada vez mais generalizada na sociedade de que a prisão, ao contrário de realizar suas premissas institucionais, em muitas situações apresentava efeitos contraproducentes (como um espaço privilegiado para a reprodução da delinqüência e um cotidiano de práticas autoritárias e violentas), mesmo assim, as sociedades ocidentais têm observado um formidável avanço expansivo do sistema prisional em quase todas as nações que adotaram este modelo disciplinar.

³ A ênfase que marca a história da prisão é o desenvolvimento de uma instituição cercada de condições desumanas de habitação, desrespeito aos direitos, violência e cultura institucional da delinqüência, altas taxas de reincidência e pouquíssimo conhecimento (estudos e pesquisas) acerca de sua real capacidade de intimidação das atividades criminosas. Agrava mais este quadro a sua incidência seletiva (racial e sócio-econômica) que lançam dúvidas contundentes às suas premissas liberais (a lei penal se aplica a todos de forma igualitária e indistinta) e de sua pretensa função defensora da sociedade. Organizações de Direitos Humanos, como a Human Rights Watch, Amnesty International, ONU, Howard League for Prison Reform, International Centre for Prison Studies e Ilanud, são exemplos de entidades que publicam regularmente relatórios diagnosticando as condições de encarceramento em diversos pontos, nos quais encontramos retratos semelhantes à descrição feita acima.

Dentre as muitas ocorrências relacionadas ao funcionamento da Justiça Criminal na atualidade, e mais especificamente no interior dela, das agências ligadas à esfera punitiva, nada tem chamado mais a atenção dos pesquisadores e governantes do que a constatação de um crescimento acentuado do número de indivíduos encarcerados na maior parte dos países ocidentais.

Embora as condições do encarceramento e as dificuldades de reforma dos estabelecimentos penais estivessem sempre presentes, assim como as discussões sobre os projetos punitivos e acerca dos limites e dos fundamentos do direito de punir, mesmo assim, um volume significativo de pesquisas, relatórios e notícias vinculadas na mídia parecem enfatizar um recente aumento significativo das taxas de encarceramento e dos efeitos gerados por essa nova dimensão dos sistemas prisionais.

Seguindo uma idéia sugerida pelo criminologista norueguês Nils Christie, a geografia penal, muitos pesquisadores se lançaram no objetivo de investigar as taxas de encarceramento nos limites de seus próprios países e também passaram a comparar seus índices com os de diferentes nações. O resultado geral foi uma (talvez não tão surpreendente) constatação de gráficos demonstrando linhas acentuadas de crescimento das populações de encarcerados na maioria dos Estados. Um dos índices mais utilizados por institutos de pesquisa sobre as prisões no mundo, a taxa de internos divididos por 100 mil habitantes, dá uma boa panorâmica sobre esse avanço do encarceramento.

Tabela(1) Panorama do crescimento do encarceramento no mundo – Taxas de internos por 100 mil habitantes. 1992 – 2007/2010

Brasil	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	114,377	(74)
1995	148,760	(92)
1997	170,602	(102)
2001	233,859	(133)
2004	336,358	(183)
2007	422,590	(220)
2010	496,251	(253)
Total de crescimento		240%
Estados Unidos		
Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes	
1992	1,295,150	(501)
1995	1,585,586	(592)
1998	1,816,931	(655)
2001	1,961,247	(685)
2004	2,135,335	(725)
2007	2,298,041	(758)
Total de crescimento		52%
Inglaterra e Wales		
Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes	
1992	45,817	(90)
1995	51,047	(100)
1998	65,298	(126)
2001	66,301	(127)
2004	74,657	(141)
2007	80,395	(149)
2010	84,725	(153)
Total de crescimento		70%
França		
Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes	
1992	48,113	(84)
1995	51,623	(89)
1998	50,744	(87)
2001	44,618	(75)
2004	55,355	(91)
2007	60,201	(97)
2010	64,126	(101)
Total de crescimento		20%

Espanha	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	40,950	(105)
1995	45,198	(115)
1998	44,747	(113)
2001	46,594	(114)
2004	58,655	(137)
2007	65,812	(147)
Total de crescimento		39%
Alemanha	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	57,448	(71)
1995	66,146	(81)
1998	78,592	(96)
2001	80,333	(98)
2004	81,166	(98)
2007	75,719	(92)
2010	72,052	(88)
Total de crescimento		23%
Itália	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	47,316	(83)
1995	46,908	(83)
1998	47,811	(84)
2001	55,275	(97)
2004	56,068	(96)
2007	48,693	(82)
2010	67,961	(112)
Taxa de crescimento		34%
Rússia	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	722,636	(487)
1995	920,685	(622)
1998	1,009,863	(688)
2001	925,072	(636)
2004	847,004	(588)
2007	871,609	(613)
2010	864,197	(609)
Total de crescimento		25%

Argentina	Total	Taxa de internos por 100 mil / habitantes
1992	21,016	(62)
1995	25,852	(74)
1998	35,808	(99)
2002	57,632	(152)
2006	60,621	(154)
Total de crescimento		148%

Fonte: International Centre for Prison Studies – dados divulgados pelo instituto com base nas informações prestadas pelos ministérios dos respectivos países - <http://www.prisonstudies.org/> - acesso em 22/08/2011

Neste sentido, o caso dos Estados Unidos foi, e tem sido, emblemático. A maioria dos pesquisadores da área penal parece adotar o mesmo ponto de partida, que seria a constatação do crescimento vertiginoso da população encarcerada no país. Em pouco mais de três décadas, o estado americano presenciou um crescimento rápido de toda a sua estrutura correcional, mais do que triplicando sua taxa de presos por 100 mil habitantes (oscilando na faixa de 200 por 100 mil/hab de 1920 à 1960, saltando para mais de 700 em 2000).

Para muitos analistas, esta mudança havia sido tão contundente que colocava os Estados Unidos fora do padrão dos demais países desenvolvidos, tais como Reino Unido, França e Alemanha, como um estado que cada vez mais fazia uso de medidas repressivas.

Elaborar uma compreensão acerca desta rápida mudança no padrão do uso do encarceramento passou a ser a grande questão que atraía o interesse dos especialistas e instituições de pesquisa. No interior deste debate, uma das formulações mais elementares, defendidas por analistas mais conservadores, foi atribuir este crescimento dos sistemas prisionais ao número crescente de delitos e ocorrências criminais que aumentaram significativamente a partir dos anos 1970 na sociedade americana. A lógica deste argumento (simplista em sua singularidade), propunha que os números de encarcerados no país havia crescido porque o número de crimes e indivíduos condenados também havia crescido. Ou seja, nesta lógica, o número de internos crescente seria tão somente uma contrapartida do avanço da criminalidade e da fragmentação dos laços sociais que marcaram o início dos anos 1980 e transformaram a

sociedade americana num local mais inseguro. Deste modo, o maior problema seria o avanço da criminalidade e a busca das formas para contê-la ou controlá-la. Este posicionamento, em grande medida, se apóia numa visão tradicional de se entender e interpretar o papel e o sentido da punição na sociedade, que é a perspectiva de que a pena funciona para proteger a sociedade daqueles indivíduos que cometeram delitos, e que portanto, são considerados criminosos. É por isso que alguns analistas (Young, 2002; Christie, 1990; Garland, 1990) se referem a esta percepção como uma perspectiva pensada a partir do modelo do controle do crime, ou de outra forma, de pensar que a função principal (ou essencial da prisão) seja o papel de controlar a criminalidade.

Certamente, não é necessário aprofundar muito para se mostrar que essa abordagem é sobremaneira linear e indiferente a uma série de conhecimentos e perspectivas (tais como as abordagens sociológicas) que se possui sobre os sentidos da punição e acerca das dinâmicas de funcionamento da prisão ao longo de sua história. Porém, não é demais lembrar o volume de discussões que foi dedicado (em diferentes contextos) para se desvincular essas duas entidades, que quase sempre aparecem juntas, crime e pena. Apesar das críticas que mostravam que a punição não se destinava exclusivamente a controlar os crimes e os criminosos (tal como rapidamente nos faz lembrar, Marx, Durkheim, Rusche e Kirchheimer e Foucault, por exemplo), não são poucos ou desprezíveis os defensores de que a prisão é um mal necessário, ou mesmo de que são *cost effective*, ou seja, de que vale a pena investir em presídios em nome de uma sociedade mais segura.

Relacionar a punição com segurança também é um procedimento que pode trazer uma série de idéias e argumentos para esta discussão. Desde Beccaria e o advento do direito penal moderno, as sociedades ocidentais se auto-representam como modelos de organização civilizadas, as quais conseguiram modernizar as suas formas de organização social e controlar os comportamentos desviantes e violentos conforme avançava o processo de esclarecimento na época moderna. Curiosamente, Tocqueville, ao buscar as características de uma sociedade democrática e livre, descortinou a experiência das mais elevadas formas de controle e de crueldade no sistema prisional americano. As formas de punição racionalizadas deveriam se opor à crueldade e irracionalidade dos suplícios, seriam, conseqüentemente, sistemas corretivos que

contribuiriam para a consolidação da ordem social, pacificando internamente os indivíduos perigosos e reciclando-os por meio da disciplina. Conforme avançamos na história do encarceramento, notava-se o quanto esse projeto se distanciou deste ideal em seu desenrolar cotidiano. Quanto mais se expandia o universo prisional, mais violento se tornava o seu dia-a-dia.

Sob este aspecto, ainda que contando com um acúmulo significativo de conhecimentos sobre as dinâmicas de funcionamento e sobre os possíveis papéis que a punição exerça em nossa política e cultura, a época contemporânea tem mostrado que nenhum outro modelo punitivo inovador tem sinalizado para tomar o posto de liderança absoluta do encarceramento no período vigente.

Ao que tudo indica, ainda que nossa época histórica tenha clara consciência dos problemas envolvidos na execução das penas de reclusão, este suposto conhecimento não tem sido suficiente para impor resistências ao avanço da esfera penal nos dias atuais.

De modo geral, o que estamos tentando desenvolver é a idéia de que diante deste cenário de avanço das estruturas punitivas (seja na modalidade da construção de novas prisões, na elaboração de dispositivos legais criminalizantes e com leis penais mais duras, ou no desenvolvimento de novas tecnologias do controle social e vigilância) para compreendermos o revigoramento penal, devemos pensar não apenas em termos quantitativos, mas sim investigarmos de que maneira essas novas tendências não representam um novo arranjo e uma nova destinação para estas mesmas instituições, ou seja, trata-se de uma mudança qualitativa que caracteriza a esfera punitiva.

1.1 - Modernidade Penal

No início desta reflexão sobre o sentido da punição na época contemporânea e sobre as transformações sociais e políticas que afetaram o funcionamento destas instituições de justiça criminal, fazemos uma retomada mais ampla do contexto histórico e das discussões dos autores que tentaram captar esses sentidos e compreender esses acontecimentos.

Neste sentido, julgamos ser oportuno realizar uma pequena retomada histórica da prisão e de suas práticas do encarceramento, com o objetivo de caracterizar alguns modelos que se desenvolveram ao longo de sua trajetória (séc. XVIII até séc. XX), como uma forma de qualificar melhor a reflexão que desejamos proceder nas partes posteriores da pesquisa. Nossa premissa, nesta primeira parte do trabalho, é considerar que existe uma relação muito estreita entre o funcionamento das instituições penais, de suas práticas punitivas e cotidianos institucionais com os aspectos mais amplos da sociedade em geral, como os elementos políticos, econômicos, culturais e sociais na qual estes modelos punitivos tem existência.

Desta maneira, esta retomada pode servir tanto para historicizarmos e desnaturalizarmos algumas visões sobre a punição na época contemporânea, assim como este procedimento de demarcar diferentes etapas dos sistemas prisionais também nos auxilia a captarmos as dificuldades atuais da esfera punitiva.

Ainda que orientados por este objetivo de recompor esses elementos históricos, não temos a intenção de fazer uma reconstituição exaustiva dos períodos abordados. Ao contrário disto, seguimos uma abordagem de inspiração foucaultiana, de ensaiarmos uma pequena *história do presente*. Deste modo, não se procura encontrar uma *origem* dos dispositivos ou modelos prisionais, mas a retomada histórica deles segue o sentido de uma genealogia destes elementos, tal como chegaram até nós. Portanto, a genealogia utiliza-se do passado para entender o que somos, e como chegamos a ser o que somos; daí dizermos que é uma genealogia que usa a história (o passado) para nos informar acerca do nosso presente.

Nesta etapa inicial do trabalho, talvez algumas idéias elementares possam ajudar a introduzir a problemática aqui desenvolvida. O termo prisão, por exemplo, em seu sentido mais elementar – como o confinamento de indivíduos – pode ser encontrado ao longo da história, nos mais variados contextos e épocas. Porém, o uso da prisão como uma forma de punição específica, que desde a fundação do direito penal moderno possui finalidades e valores estruturantes, trata-se de um modelo atual com um surgimento bem identificável. Com estas idéias em vista, queremos colocar em destaque a questão do modelo punitivo mais amplo, no qual a prisão e as práticas de encarceramento tomam parte nos dias atuais. É importante ter em mente as suas características enquanto um modelo mais amplo que muitas vezes se liga não apenas às questões internas (como o seu papel de controlar os comportamentos desviantes), mas suas ligações com as demais esferas da dinâmica social (culturais, econômicas e políticas).

Algumas idéias podem chamar a atenção dos analistas menos familiarizados com o tema. Por exemplo, embora tenhamos uma percepção de que a pena de reclusão encontra-se em crise (em face de suas expectativas de reabilitação e dadas as situações de encarceramento na maior parte dos estabelecimentos penais), ainda assim, esta percepção disseminada pode camuflar um outro entendimento da prisão como uma forma de exercício do poder que enfatiza o controle de algumas parcelas marginalizadas da sociedade, característica esta que está em pleno processo de revigoração.

Para termos clareza sobre estas questões, se faz necessário descrever, ainda que em linhas gerais, certas premissas que estruturam algumas imagens sobre a prisão e até mesmo formas pelas quais a representamos no imaginário social.

Embora cada nação tenha experimentado um desenvolvimento próprio na história de suas instituições de justiça criminal, apresentaremos aqui um pequeno apanhado de idéias e características da genealogia elaborada por Garland (2001) a respeito da justiça criminal nos países de origem anglo-saxã.

Ao realizar essa retomada, o autor britânico postula que até as décadas anteriores aos anos 1970, vigorava nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha um modelo de instituições de justiça criminal que podia ser chamado de Estado penal-previdenciário. Este conjunto de agências especializadas levava esta designação devido à natureza híbrida de suas atividades, pois eram, ao mesmo tempo, instituições desenvolvidas a partir de elementos políticos, inspirados nos ideais do liberalismo clássico, mas também tinham origem nos mecanismos disciplinares, de cunho correcionalista, que originaram as demais instituições modernas, como as escolas, os reformatórios, os hospitais, as fábricas, etc. Estabelecimentos como as casas de correção, os orfanatos, albergues e as prisões, tinham claramente um intuito reformatório que defendiam os valores da reforma e reabilitação dos indivíduos desviantes.

No desenrolar da história, na medida em que se desenvolviam e se especializavam, no interior dos Estados-nação, no que tange ao controle interno da ordem, ficaram conhecidas também como instituições do controle do crime, porque eram as agências tradicionalmente responsáveis por tratar os conflitos de qualquer ordem que violassem leis, ou colocassem em risco a segurança da sociedade. Eram instituições encarregadas pelo bom andamento da ordem pública (polícia), responsáveis pela interpretação e aplicação das leis (os tribunais) e ao cumprimento das punições que eram aplicadas (prisões). Ainda que cada instituição tivesse as suas próprias características e sua história, compartilhavam premissas e valores em comum, de uma mesma origem correcional e previdenciária.

Parte da história deste processo do surgimento dos sistemas penitenciários se liga aos desenvolvimentos de instituições reformatórias entre os séculos XVI e XIX, na Inglaterra e na Europa. Um elemento marcante fora o desenvolvimento das *bridewells* e das *workhouses* na Inglaterra no início do século XIX. Estes estabelecimentos estavam ligados às leis que regulavam a pobreza e a marginalização na Inglaterra, remontando à *Old Poor Law* de 1388, e tinham como objetivo inculcar a disciplina do trabalho e boas condutas nos indivíduos marginalizados e transgressores da lei.

Segundo a revisão histórica de Melossi e Pavarini, estas instituições serviram de

base para a estruturação dos sistemas penitenciários modernos, que vão se espalhando pela Europa (Holanda, França, Alemanha e Inglaterra) e Estados Unidos.

Neste sistema punitivo nascente, segundo Garland (1990), o eixo principal de todo o seu desenvolvimento fora a noção de pena como um processo de reabilitação (ou seja, a capacidade das medidas penais de transformarem a conduta e a personalidade do transgressor), tese que postulava que a punição, ainda que causasse sofrimento nos indivíduos, era uma medida positiva, pois visava reabilitar aqueles sujeitos desviantes trazendo-os de volta para o correto convívio social.

Desde os reformatórios fundadores, como as *workhouses* (XVI-XVIII), evoluindo para os modelos penitenciários exemplares, como o de *Auburn* e de *Philadelfia* (séc. XIX), pelas *Big Houses* (XX), até os sistemas prisionais modernos, Garland considera que esse sistema, embora tenha funcionado com contradições e tenha sido criticado constantemente, se desenvolveu em correspondência com a sociedade moderna, ampliando suas instalações, seu conjunto de profissionais, saberes e práticas e não era questionado em suas bases elementares. É importante destacar, que embora as condições de encarceramento fossem constantemente problemáticas e cruéis, ainda assim este projeto da modernidade penal mantinha-se em adequada correspondência com as estruturas sociais da sociedade moderna. Ainda que houvessem críticas, os sistemas penitenciários apresentavam correspondências diretas com os mecanismos disciplinares da época e com as demais instituições sociais que compunham o Estado-Nação.

Porém, a partir da década de 1970, segundo Garland (1990), um conjunto de transformações sociais colocou essas relações em suspenso. Não só se questionavam o funcionamento problemático destes estabelecimentos, mas as próprias premissas de que estas instituições de fato poderiam cumprir suas funções de reabilitação. A investigação para se saber quais foram estas transformações e de que modo elas abalaram as estruturas deste projetos da modernidade penal é o que iremos discutir no próximo tópico.

1.2 - Transformações sociais e Modernidade Tardia

Grande parte do macro debate que congrega a atenção de importantes autores da Teoria Social⁴ contemporânea pode ser caracterizado como uma tentativa de elaboração de um panorama a respeito do período compreendido entre o despertar da revolução industrial (aproximadamente, 1850) até os 1950, em direção às mudanças de padrão (ou rupturas) que teriam ocorrido a partir da década de 1970 e que seriam capazes de caracterizar a época histórica atual. Ao primeiro contexto, é comum o uso da referência Modernidade, entendida num sentido amplo de um projeto, geralmente associado ao período da época moderna em que se dissemina o sistema capitalista na esteira da revolução industrial, e no qual se desenvolve uma racionalidade científica, juntamente com uma visão ocidental de mundo, crença num projeto civilizatório e no ideal de progresso. No plano político, a Modernidade também se caracterizou pelo surgimento dos Estados-nação, cuja principal característica era a capacidade de obter o monopólio estatal da violência, conseguido por meio da pacificação interna de seus territórios, a expropriação dos instrumentos de violência dos cidadãos e, como contrapartida, a responsabilidade de manter a segurança e a ordem interna nos limites de sua soberania, sobretudo por meio de suas instituições sociais capazes de exercerem estes controles sociais.

Em oposição a este projeto, segundo esses autores, essa fase (referida como pós-modernidade, modernidade líquida, entre outros termos sugeridos), será caracterizada por uma série de transformações que colocaram em evidência novos conflitos, novas inseguranças e medos sociais no lugar da antiga segurança ilustrada pelas antigas instituições da modernidade.

⁴ Neste aspecto, nos referimos a um conjunto de autores cujos trabalhos contribuem de alguma maneira para os assuntos discutidos na pesquisa, ainda que sejam pensadores ligados a diferentes tradições e com temáticas diferentes daquela escolhida neste trabalho. Podemos citar, David Garland, Loïc Wacquant, Anthony Giddens, Norbert Elias, Zygmunt Bauman, Richard Sennett e Ulrich Beck. Além destes pensadores mais específicos, figuram também Michel Foucault e Pierre Bourdieu com grandes influências teóricas que perpassam nossas discussões.

O período que se estende de meados da década de 1970 até início do século XXI marca um momento histórico de amplas transformações políticas, culturais, econômicas e sociais. Dentre suas múltiplas facetas e diagnósticos, que podem consolidar diferentes interpretações e descrições sobre os desafios que marcam os tempos atuais, um conjunto de quadros e panoramas que caracterizariam a nossa época foram elaborados. Destacam-se as mudanças econômicas, da mundialização do mercado financeiro, as transformações tecnológicas, que modificaram os arranjos de comunicação, as formas produtivas e a temporalidade das sociedades, e os arranjos políticos a partir de uma nova geopolítica globalizada, não mais pautada pelos dois blocos mundiais.

No plano da segurança pública, Ulrich Beck (1995), por exemplo, se refere a este conjunto de transformações como a consolidação de uma modalidade de organização social que tem como elemento estruturador uma crescente noção de risco. Essa nova “sociedade do risco”, não significa somente que as cidades estão mais violentas e que há mais possibilidades de ser vítima de algum delito ou fatalidade, mas sim, representa uma conduta cada vez mais presente em nossos tempos de realizar cálculos em relação às chances de ser vítima de crimes e até mesmo de acidentes naturais. Uma vez que a responsabilidade dos acontecimentos de risco é complexa (distribuída de forma dispersa no corpo social) os indivíduos não acreditam mais na proteção oferecida pelo Estado, constatação que impulsiona a vontade de realizar contratos de seguros e a adoção de segurança privada.

Estas transformações de diferentes esferas (política, cultural, econômica e social) da qual se ocupa em compreender a Teoria Social contemporânea, de acordo com alguns analistas (Garland, 2001; Bauman, 2003; Giddens, 2001; Young, 2000; e Wacquant, 2001), terá impactos marcantes nas mudanças e reestruturações ocorridas nas agências da Justiça Criminal. Neste aspecto, não seria necessário ir tão longe numa articulação sociológica para explicar as interações entre as diferentes esferas e os consecutivos efeitos nas instituições: bastaria lembrar de que, se as instituições de controle do crime são grandes tributárias da Modernidade, e, se esse modelo entra em crise, é razoável considerar que alguns impactos também serão sentidos na esfera do controle social, associados às atividades das agências da justiça criminal.

Uma vez que realizamos um apanhado panorâmico da história da instituição da prisão e o modo pelo qual ela se tornou problemática nos tempos atuais, neste momento talvez seja possível investigar com mais atenção quais os elementos podem ser considerados como indícios de transformações ocorridas no período contemporâneo. Buscar esse entendimento não significa uma tentativa de “descobrir” a função latente ou encaixe da instituição penal na sociedade, mas, deixando de lado qualquer resquício estruturalista, a idéia é considerar que por trás de um modelo tradicional que supostamente informa de modo geral o papel e a atuação da prisão (tal como uma instituição protetora da sociedade), podemos considerar que existe uma variedade grande de conteúdos que podem estar contidos nas práticas e nos mecanismos disciplinares do sistema prisional.

Como afirma Foucault (1975), sob uma mesma instituição, ou por baixo da mesma prática institucional, é possível encontrar diferentes sentidos e motivações, uma vez que um mesmo instrumento disciplinar pode ter diversas aplicações e articular diferentes redes de poder.

Seguindo o exemplo oferecido pela abordagem de Garland(1990), podemos utilizar um paralelo, contrastando dois grandes modelos, que segundo o autor britânico, ajudam a pensar as dificuldades contidas nesta tarefa de comparar modelos penais. São os modelos do que Garland chamou de Penalidade do Estado de Bem-Estar e o Sistema Penal Contemporâneo. No contraste em as duas épocas, o que Garland enfatiza é o fato de que comparar modelos não significa apenas aproximar, contrastar tabelas e dados que mostram o crescimento do sistema em vista do contexto atual. O importante é que cada modelo tem um conjunto de elementos (uma racionalidade predominante, um conjunto de discursos, uma compreensão dos problemas a serem enfrentados, uma percepção, etc.) e que, uma vez definidos, podem revelar as diferenças mais qualitativas, que podem então serem utilizadas para dizer com propriedade se um período é mais punitivo do que o outro.

O modelo mais importante neste processo de comparação é, como já foi citado, a época da Penalidade do Bem-Estar. Este período (abrangendo as décadas de 1950, 60

e boa parte de 1970) possui relevância pois neste momento histórico-político dos principais Estados-Nação foi possível visualizar de forma mais nítida os contornos administrativo-institucionais que concretizaram o projeto da Modernidade como um todo, destacando-se as experiências do *Welfare State* na América do Norte, e a experiência da *Social-Democracia* nas principais nações européias.

Essa conjuntura política, em especial, marcou não somente uma época em que estas instituições tomaram uma dimensão dilatada, bem como o foco das preocupações políticas se desloca das questões bélicas internacionais, se aprofundando cada vez mais no controle e na administração interna dos recursos estatais.

Este período (final do século XIX e início do século XX) representou o auge desta modernidade penal. Nele, era possível notar, por meio da construção dos grandes presídios nacionais, também conhecidos nos Estados Unidos como *Big Houses*, a emergência dos sistemas penitenciários no mundo ocidental. A fusão destas unidades disciplinares produz um sistema que sofisticava a sua estrutura administrativa, burocrática, envolvendo novos profissionais especializados, com os seus saberes e discursos que estruturaram o campo penal de uma forma paradigmática.

Do ponto de vista do debate sobre os sistemas prisionais, este período constitui um momento crucial da história das instituições penais, tanto do ponto de vista de sua história, quanto da perspectiva dos futuros debates sobre as funções da Prisão e os rumos por ela trilhados.

Autores como Stanley Cohen, Gresham Sykes, Donald Clemmer (1950 - 1960), Dario Melossi, Massimo Pavarini, David Rothman (1960 - 1970), Nils Christie, Jock Young, Michel Foucault, Erving Goffman (1970 - 1980), elaboraram obras centrais nesta época, reforçando a idéia acerca do aumento de conhecimento sobre as dinâmicas institucionais das unidades penitenciárias que fora produzido nesse período.

Esta compreensão geral sobre os sistemas prisionais tomou corpo ao longo do século XX e se tornou marcante no período que se sucedeu à 2ª Guerra, sobretudo nos países ocidentais desenvolvidos que possuíam os sistemas penais mais representativas.

No fundo, como desenvolve Garland (1990) ao longo de seu livro *Punição e Sociedade Moderna*, essa concepção de Sociedade Disciplinar era o principal eixo teórico que fornecia a compreensão do papel da Prisão em vista das demais esferas sociais e em função das dinâmicas que articulam o seu funcionamento cotidiano. O Estado de Bem-estar e a Social-democracia foram os contextos nos quais este sistema penitenciário atingia o seu ponto mais alto de desenvolvimento, coroando, sobretudo, os saberes, as práticas, o poder e a autoridade dos profissionais envolvidos que constituíam o modelo de poder punitivo daquele período.

Uma das características mais citadas por esses analistas (Garland, 2001, Young, 2000) foi a presença de um otimismo que marcava a percepção de agentes envolvidos no funcionamento deste sistema, ao lado de reformadores e governantes. Ainda que as prisões (como em praticamente todas as partes do mundo) continuassem a oferecer as mesmas dificuldades de administração, com o cotidiano cercado das mesmas violências e violações de direitos, ainda assim, segundo Garland (1990), existia uma expectativa de que, superadas as limitações materiais o sistema punitivo poderia restabelecer o seu funcionamento em parâmetros adequados. Garland (1990), por exemplo, identifica essa característica otimista como algo que estava presente no horizonte dos agentes e especialistas que incorporavam as instituições (policiais, políticos, agentes prisionais, administradores, assistentes sociais, etc.), e que influenciava nas práticas cotidianas e no destino destes estabelecimentos.

Todavia, com o advento de amplas mudanças políticas e econômicas que marcaram o final do período da Guerra Fria (1970/1980) e importantes arranjos econômico-sociais em âmbito local, que reformularam as estruturas institucionais dos Estados internamente (processo também chamado de Globalização), os sistemas prisionais não passaram imunes, segundo os autores do período, a estas intensas transformações.

A Globalização, marcada pela internacionalização do Comércio e das Estruturas Produtivas (Multinacionais) e pela mundialização do Mercado Financeiro, de acordo com algumas interpretações influentes na Sociologia Contemporânea (tais como as de Bauman, Giddens e Wacquant), também exerceram influência sobre muitas premissas das Sociedades Modernas, operando mudanças no entendimento de suas Instituições e acerca dos papéis a elas atribuídos.

Dentre outros indícios, essa característica pode ser ilustrada na flexibilização das garantias trabalhistas, no abandono dos investimentos nos seguros de previdência social, na privatização de setores estatais que controlavam serviços públicos como telecomunicações, energia e matérias-primas e transferência de responsabilidades públicas como segurança, saúde e educação para iniciativa privada. Como afirma Bauman(1996), operou-se uma espécie de inversão da ênfase em uma Sociedade planificada, segura e administrada (como insinuavam os modelos do *Welfare* e da Social-Democracia), cujo símbolo maior é a Segurança, para um outro modelo, característico da época contemporânea, marcado pela liberalização dos controles estatais, a ética da livre concorrência, e por uma transferência das cobranças sociais para uma defesa da auto-constituição como o modelo de individualização, cujo símbolo representativo é a Liberdade.

Embora pareça, num primeiro momento, uma discussão um pouco desconectada do tema das instituições penais, essas mudanças mais amplas da Sociedade Contemporânea acabaram gerando influências no entendimento da Pena e da Prisão no período recente.

Para visualizar essa conexão, um dos pontos interessantes se concentra no conceito de Sociedade Disciplinar. No fundo, existe um entendimento compartilhado por autores de destaque no tema penal (talvez o maior exemplo seja o de Garland), que mostram como a grande chave interpretativa dos sistemas penais era desenvolvida no interior do modelo teórico da crítica das Sociedades Disciplinares. Dois dos principais eixos interpretativos, a crítica frankfurtiana, de Rusche e Kirchheimer, com *Punição e Estrutura Social* (1939), e a crítica foucaultiana, simbolizada no *Vigiar e Punir* (1975),

acabam, nos dois casos, apontando para um modelo mais amplo de Sociedade Disciplinar. É neste modelo em que as funções ideológicas de controle social da pena, as tecnologias de poder, os saberes disciplinares e seus discursos tem sentido no interior de um projeto maior, de uma Sociedade Disciplinar, muitas vezes lembrando um desdobramento da crítica da Sociedade Totalitária.

Mas, se desejamos abrir um diálogo com o pensamento contemporâneo e tentar avaliar a pertinência de suas reflexões, existe uma discussão recente apontando para uma transformação marcante que reconfigura boa parte das premissas centrais da Sociedade Disciplinar.

Em linhas gerais, a crítica aponta que no paradigma da Liberdade (sobretudo àquela prioridade concebida ao livre Mercado e seu poder desregulamentador ao nível das soberanias nacionais) e da flexibilização das mais variadas garantias sociais, essas forças deslocaram os principais eixos do modelo de Sociedade Disciplinar.

No plano das instituições prisionais, a influência se torna mais visível. Se o principal referencial para o entendimento de sua dinâmica e sua função no interior da Sociedade era o paradigma disciplinar, com o questionamento desta perspectiva, talvez exista a necessidade do desenvolvimento de um modelo de compreensão teórica reformulado, capaz de receber estas transformações.

Um exemplo que ilustra essa diferença entre esses dois modelos, se evidencia quando analisamos o princípio legitimador da pena no modelo disciplinar, o discurso da Reabilitação, e a ausência de um termo correspondente no contexto recente. No quadro da reabilitação, o fundo da justificativa (ainda que ideológica) é o paradigma da Inclusão, como uma espécie de idéia mais ampla de que a pena pode e deve ter algum efeito reparador de modo a reintegrar os indivíduos transgressores no convívio social. No período recente, críticos como Giddens e Bauman apontam que os Estados, enquanto atores políticos com forte influência na modelagem e no funcionamento das instituições sociais, acabaram por abandonar essa perspectiva inclusiva, ao menos enquanto o foco central de suas preocupações políticas, e adotaram, na lacuna deixada pelo antigo ajuste político, a postura de recusa e transferência de responsabilidades,

alegando que já não é possível realizar essa Inclusão da forma como fora prometida pelo *Welfare State* e pela *Social-Democracia*.

Tal tendência, que muitas vezes aparece discutida nas questões da diminuição dos serviços sociais da saúde, educação e trabalho, também encontra efeitos significativos na área de segurança, em especial, nos moldes institucionais do sistema penal.

A perda do horizonte da inclusão, tal como sugerem as interpretações sobre o sistema punitivo contemporâneo, pode ter reformulado o arranjo no qual funcionavam as Instituições Penais, mudando suas políticas de administração, transformando o sentido de suas práticas e saberes institucionais, alterando o entendimento dos profissionais do sistema e da clientela por ela atendida.

Desde as décadas de 1960 e 1970, com o princípio da desregulamentação operado pelo paradigma do Livre Mercado, a conseqüente diminuição da capacidade estatal e de suas formas de controle burocráticas, temos um forte incentivo de informalização da economia, o que, por sua vez, dentre outras coisas, passa a estimular atividades ilegais, que também favorecem práticas delitivas beneficiadas pelo risco implicado na sua execução. Ao lado disto, o desenvolvimento econômico industrial centralizado nos grandes centros urbanos – que expande de forma excessiva a população das metrópoles, agrava a injusta distribuição de renda e os problemas sociais relacionados a população miserável e desamparada – passa a apresentar novos padrões de criminalidade e uma nova experiência com a violência. Uma das conseqüências desta tendência, já investigada por alguns autores⁵, é o desenvolvimento de uma cultura do medo, um sentimento generalizado de insegurança e padrões de segregação crescentes nas cidades.

A partir destas características específicas da segurança pública no período contemporâneo, uma comparação com o período anterior mostra que mesmo por trás das mesmas práticas e instituições, o contexto e o sentido motivador que dá

⁵ Anthony Giddens e Jock Young são autores que desenvolvem semelhantes argumentações. Vide referências finais para mais detalhes destas abordagens.

funcionalidade às prisões pode ter mudado radicalmente. Como afirma Garland (2001), essa mudança é pouco perceptível em seus estágios recentes. Em geral, os atores institucionais, juntamente com as representações sociais, continuam postulando as mesmas práticas institucionais e justificando-as com os mesmos fundamentos ideológicos, ainda que no funcionamento cotidiano destes estabelecimentos esses fundamentos já se encontrem desacreditados e descartados nas representações e sensibilidades culturais. Talvez seja esse um dos motivos da permanência do conceito de reabilitação; ainda que seja utilizado cotidianamente pelos agentes na justificação de suas práticas, nas legislações e nas diretrizes das políticas públicas, a efetivação deste princípio encontra-se cada vez mais esvaziada de sentido e desacreditada na opinião pública, servindo muito mais como fachada das administrações públicas do que como objetos desejados e realizáveis.

Deste modo, a forma pela qual a justiça criminal realiza suas tarefas, nos tempos atuais, encontra-se cercada de muitas dúvidas e incertezas. Há movimentos de endurecimento penal que tem um efeito agravante e nocivo nas sociedades que merecem atenção, enquanto há uma diminuição das alternativas e expectativas quanto a uma melhoria deste quadro. Neste sentido, ter uma clareza (de abordagem teórica) sobre o novo papel da instituição da Prisão no período contemporâneo e quais foram os elementos que pressionaram essas mudanças (como se tentou fazer neste capítulo) é um procedimento chave na busca de alternativas, que podem ser visualizadas nas discussões sobre as Políticas Públicas que influenciaram na administração dos sistemas prisionais e em busca de alternativas que possam minimizar esses processos. Com base nessas análises, talvez seja possível compreender quais os dilemas e ambigüidades pelas quais se encontram submetidas as políticas públicas na área prisional.

2 - Interpretações sobre as transformações nos sistemas punitivos

O conjunto de análises sobre essas transformações impulsionou boa parte dos pesquisadores para que reabrissem os debates e as premissas metodológicas sob as quais se compreendiam e se interpretavam o funcionamento dos sistemas prisionais. Deste processo, temos um conjunto amplo de perspectivas que tentarão discutir as articulações políticas, econômicas e societárias que podem figurar nos arranjos penais.

Do advento da reflexão de caráter mais sociológica sobre os sistemas punitivos, temos uma abertura crítica que irá aprofundar significativamente as investigações e os conhecimentos sobre a prisão. Uma das primeiras medidas ocorridas neste campo foi uma espécie de historicização radical do tema, tomando agora as instituições penais não apenas em suas formas ideológicas e programáticas (como fizeram a Ciência Política e a Teoria Penal Moderna), mas a partir de modelos de compreensão crítica que demonstraram o caráter recente do projeto prisional em vista da história da pena (Rusche e Kirchheimer) e também da genealogia dos estatutos e das práticas correcionais que deram corpo às diretrizes abstratas da teoria penal moderna (Foucault).

Estas abordagens realizaram, de modo paradigmático, investigações sobre os sistemas prisionais buscando relacioná-los com questões mais amplas que envolviam outras esferas sociais.

O caso de Rusche e Kirchheimer abriu as possibilidades de se investigar o papel ideológico do encarceramento e a função classista do aparelho penal no interior de uma sociedade capitalista assimétrica, na qual a questão do controle social não pode ser afastada do entendimento central do funcionamento da prisão. Neste sentido, o sistema prisional, tal como se estruturou ao longo do período da época moderna (sec. XVII) até o período em foi analisado pelos frankfurtianos (1939) marcava o desenvolvimento de um modelo de controle social diretamente relacionado com os modos de produção que se sucederam nas sociedades capitalistas.

Em Rusche e Kirchheimer (1939) a função do sistema penal e seu conseqüente encaixe nas demais esferas da sociedade tem, em grande medida, ligação com o papel da regulação do mercado de trabalho no interior do modo de produção moderno, constituindo-se como uma instituição capaz de controlar a massa de indivíduos excluídos do mercado produtivo e disciplinando-os para uma reinserção nas fábricas.

Ao lado deste importante modelo de investigação, Michel Foucault aprofundou o entendimento da natureza disciplinar das instituições penais, mostrando que as transformações das formas punitivas ao longo da história estavam também condicionadas às tecnologias de poder que se disseminavam em várias esferas da sociedade.

Foucault (1975) acrescentou pontos de vista muito significativos ao demonstrar que as contradições implicadas no funcionamento das prisões (sua ideologia de reabilitação e eliminação dos impulsos criminais dos internos por meio do disciplinamento, em oposição ao seu cotidiano marcado pela sub-cultura da delinquência que aumenta a criminalidade e reincidência) na verdade não consistiam numa contradição efetiva.

Os mecanismos de poder que estruturavam o cotidiano prisional não eram geneticamente distintos dos modelos disciplinares encontrados nas instituições educacionais, militares ou médicas. Desta maneira, cabia a tarefa de compreender quais eram esses efeitos positivos de produção de poder que eram constituídos a partir da prisão. Ou, de outra maneira, quais os poderes (ou quais vantagens políticas) eram privilegiados com a constituição de uma marginalidade/delinquência instituída e seus conseqüentes contornos de ilegalidades visíveis e imputáveis? Uma vez que a prisão realizava esse recorte da ilegalidade, demarcando os indivíduos que mereciam a medida disciplinar, ela acabava liberando diversas vantagens políticas do exercício do poder disciplinar e sobretudo camuflando os amplos mecanismos disciplinares que atuam na sociedade.

Uma outra vertente de abordagem inspirada em destacados autores da Teoria Social, em especial, influenciada pelo trabalho de Norbert Elias, enfocando a questão

cultural que permeia o campo da penalidade em dada sociedade também pode ser elencada nesta revisão.

A aproximação do pensamento de Elias (1968) com a esfera penal é operada a partir da utilização da noção de sensibilidades culturais, que aparecem no desenvolvimento histórico dos costumes e demonstravam como os indivíduos se comportavam perante certas situações, como a presença da violência nas relações sociais, o uso da força pelas entidades políticas e até mesmo, a respeito da tolerância dos indivíduos em relação aos modos punitivos de uma dada época.

Segundo alguns historiadores dos métodos penais, como é o caso de Spierenburg (*apud* Garland, 1990), essa tolerância cultural a certos métodos punitivos foi um fator até mesmo mais decisivo do que a mudança da racionalidade do poder apontada por Foucault na passagem dos suplícios para a pena de reclusão⁶.

Essa sensibilidade cultural não se restringe apenas à aceitação, ou não, do padrão punitivo por parte dos indivíduos que participam da sociedade. As sensibilidades culturais que influenciam nos padrões punitivos podem ser encontrados em diferentes aspectos da história dos costumes e, conforme argumenta, há uma série de estudos que aprofundam essa perspectiva investigando como essas práticas culturais também podem estar relacionadas com a imagem constituída no imaginário popular acerca do perfil do sujeito criminoso, e qual é o tratamento mais indicado dada a sua “natureza”.

A estas perspectivas paradigmáticas de entendimento e compreensão do papel dos sistemas penais, na parte seguinte tentaremos oferecer uma visão geral do cenário oferecido por alguns autores que interpretaram esse revigoramento da esfera penal.

⁶ Para mais detalhes deste argumento, observar a quarta parte da obra *Punição e sociedade moderna* de David Garland (1990).

2.1 - Punição e teoria social: o endurecimento penal como problema.

Segundo Garland (1990, 2001), no momento histórico em que se criou uma consciência maior acerca dos efeitos negativos do uso excessivo do encarceramento, foi justamente a partir deste período (1970) em que tais medidas passaram a ter uma adoção cada vez maior, sobretudo se avaliarmos a maneira pela qual o encarceramento consolidou a sua centralidade como o método punitivo principal no rol de medidas penais.

Para alguns autores que se debruçaram sobre estas duas tendências aparentemente contraditórias – perda da crença e da legitimidade da Prisão ao lado de seu crescimento e adoção generalizada – esta situação poderia ser descrita como uma espécie de “Paradoxo da Prisão” no contexto contemporâneo. Segundo Garland, ao se analisar as políticas públicas que administram os sistemas prisionais nos EUA e no Reino Unido, ainda que existam diferenças marcantes entre os dois Estados, foi possível constatar uma expansão significativa dos padrões de punitividade (encarceramento e medidas penais) justamente no momento em que política e culturalmente a prisão fora considerada uma medida cara, ineficaz e contraproducente.

Com isto, uma pergunta que congregou boa parte dos pesquisadores americanos acerca da compreensão do papel e da função da prisão no contexto atual pode ser colocada da seguinte forma: como foi possível a prisão, de um projeto criticado e fadado a ser substituído ao final dos anos 1970, se transformar numa das instituições mais importantes e que mais cresceu a partir dos anos 1980 em diante?

Como alguns pesquisadores centrais no debate enfatizam, por exemplo, Garland (2001) e Wacquant (2005), buscar uma resposta a esta virada da prisão no período atual (chamada por alguns de reinvenção da prisão) é uma tarefa complexa, que não requer simplesmente um levantamento de dados absolutos sobre os sistemas e suas estatísticas oficiais. Conforme Garland discute, para compreendermos o porquê nossas sociedades se tornaram mais punitivas, temos que analisar o sistema penal como um conjunto que envolve práticas, discursos, políticas penais, justificativas e modos de legitimação, sensibilidades culturais a respeito de como devem ser aplicadas as medidas penais e

quais são seus limites. É, portanto, muito mais do que uma análise quantitativa, mas, além deste suporte em números absolutos, uma necessidade de compreender qualitativamente quais as mudanças culturais, políticas e sociais se transformaram e dão suporte a estes novos arranjos.

Desenvolver essa compreensão da trajetória contemporânea dos sistemas penais e entender melhor essa guinada expansiva da prisão é um desafio significativo para o pensamento social. Dado o grande número de problemas associados ao funcionamento dos estabelecimentos penais (sobretudo as práticas autoritárias, sua violência e crueldade inerentes e suas dinâmicas discriminatórias), compreender essas lógicas e visualizar alternativas poder-se-ia constituir num poderoso instrumento de reestruturação e reenquadramento dos sistemas prisionais no contexto atual. Segundo muitos autores aqui abordados, esse entendimento poderia constituir uma importante referência para se avaliar as Políticas Públicas direcionadas à administração deste sistema prisional, assim como uma revisão das práticas institucionais.

2.2 - David Garland e a emergência de uma nova Cultura do Controle

Figurando como um dos autores mais influentes na atualidade quando se busca investigar o desenvolvimento e as tendências assumidas pela justiça criminal nos países ocidentais, David Garland, em sua trilogia (*Punishment and Welfare: A history of Penal Strategies*. 1985 / *Punishment and Modern Society: A study in Social Theory*. 1990 / *The culture of Control: Crime and Social Order in contemporary society*. 2001) tem oferecido importantes reflexões sobre como compreender e avaliar os desdobramentos e problemas apresentados pelos sistemas punitivos.

Suas obras compõem um importante conjunto de análises sobre o cenário punitivo britânico e americano e, ao lado disto, também suas abordagens se apresentam como materiais relevantes para reflexão teórico-metodológica de como se realizar a observação das mudanças da área penal em outros contextos. Uma característica marcante em sua análise reside na capacidade de aproximar e fazer dialogar abordagens, pesquisas e tradições que, em geral, não se comunicam⁷. Esta idéia pode ser reforçada por meio da observação das trajetórias adotadas em seus livros, quando constatamos uma retomada da história das instituições da justiça criminal na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, realizando um contraste com as políticas penais e os discursos da atualidade.

Na reconstituição destas trajetórias, Garland realiza muitas vezes análises a respeito de teorias políticas e jurídicas que dão suporte as estruturas mais amplas das instituições de justiça criminal, dos saberes criminológicos que perpassam as práticas e as percepções dos especialistas que administram e atuam neste sistema, bem como oferece uma visão das mudanças societárias e culturais que impulsionaram transformações no funcionamento das agências criminais destes países.

⁷ A partir deste quadro, talvez tal característica tenha ligação com a formação do autor. Inicialmente graduado em Direito pela Universidade de *Edinburgh, Scotland*, Garland logo se interessou pelos cursos de criminologia e sociologia criminal oferecidas em *Sheffield*, onde obteve seu MA em criminologia, voltando depois para *Edinburgh* para defender o seu PhD (*Punishment and Welfare*). Foi professor de *Penology* e passou a realizar viagens à *New York* como professor visitante, até virar docente efetivo em 1977 na faculdade de Direito.

Observando, numa macro abordagem, as tendências dos estabelecimentos que compõem o funcionamento da justiça criminal nos Estados Unidos e no Reino Unido, uma de suas premissas é a idéia de que as instituições da esfera penal, tomadas em sua amplitude, mesmo contendo diretrizes de funcionamento institucional (isto é, formas de legitimar a sua existência, tais como as finalidades atribuídas às penas) e valores associados aos seus mecanismos, só podem ser entendidas quando enquadradas em sua perspectiva histórica e com uma clara percepção dos diferentes níveis de compreensão, tais como os aspectos históricos, penalógicos e sociológicos (Garland, 2001).

Deste modo, a análise do funcionamento das instituições ligadas à justiça criminal contemporânea é colocada em perspectiva histórica, e seus consecutivos desenvolvimentos são vistos e avaliados com referência a estas questões que articulam múltiplas esferas da vida social. A este argumento, Garland (2001) pondera, de modo significativo, que:

Instituições do controle do crime e da justiça criminal têm condições de existência definidas. Elas formam parte da rede de reordenação governamental e social, que, nas sociedades modernas, inclui a instância judicial, o mercado de trabalho e o Estado de bem-estar. Reportam-se e são sustentadas por outras instituições sociais e mecanismos de controle social, assim como são assentadas sobre uma configuração específica de ação cultural, política e econômica. (Garland, pág. 05, 2001)

O exemplo de Garland aqui retomado, ilustra, não apenas a preocupação de um autor e das finalidades de sua investigação, mas também aponta um procedimento muito comum entre diversos analistas penais contemporâneos de relacionar essas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas para compreender melhor o sentido e o funcionamento destas instituições de justiça criminal.

Apresentando uma analogia para exemplificar essa correlação entre contexto social e modelos institucionais, poderíamos contrapor o modelo societário pré-moderno, com suas formas de punição físicas, ilustrada pela tecnologia do suplício, traçando um paralelo com o início da época moderna e a emergência dos modelos correccionais, os

quais, por sua vez, irão confluir para o desenvolvimento dos sistemas penitenciários na alvorada do século XIX em França e nos Estados Unidos. Feito isto, se prosseguirmos historicamente com a consolidação deste sistema até a penalidade do estado de bem-estar, e sua conseqüente entrada em crise, teríamos, então, um cenário com novas ocorrências (novas modalidades de delitos, recentes padrões de organização social, variados modelos econômicos, leis e dispositivos penais, dentre outros) que ainda necessitam de uma compreensão maior.

Será este panorama que Garland (2001) oferecerá em sua última obra, *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Nela, o autor nos apresenta um detalhado quadro histórico das principais mudanças ocorridas nas agências da justiça criminal, a partir do final dos anos 1970, e que são capazes de caracterizar as políticas criminais dos Estados Unidos e da Grã Bretanha.

A retomada desta interpretação fornecida por Garland (2001) a respeito das transformações recentes na justiça criminal e do diagnóstico por ele oferecido (por meio do inventário destas tendências, da seleção das ocorrências mais marcantes do período contemporâneo e o modo como são articulados teórica e metodologicamente) nos são muito úteis aos desígnios deste trabalho, uma vez que oferecem (juntamente com os outros dois modelos que apresentaremos em seguida⁸) uma espécie de pano de fundo no qual realizaremos uma reflexão sobre a expansão penal no Estado de São Paulo.

Retomando a contribuição do trabalho de Garland (2001), discutimos a seguir um conjunto de características que o autor britânico se refere como sendo a emergência de uma nova cultura do controle. Julgamos que esta interpretação, além de sua contribuição para o debate anglo-saxão, pode ser de muita utilidade para lançar luz em algumas tendências que caracterizam o funcionamento da justiça criminal (mesmo em

⁸ Referimo-nos às perspectivas do Estado Penal, com Wacquant, e da abordagem do Complexo Industrial Carcerário, os quais, ao lado da Nova Cultura do Controle compõem, segundo nossa opinião, três grandes eixos de compreensão do revigoramento da esfera penal nas sociedades contemporâneas. Cabe ainda lembrar que tais abordagens não são necessariamente excludentes, embora existam divergências analíticas que devem ser observadas, pois irão resultar em diferentes diagnósticos e planos de enfrentamento diversos.

diferentes nações) e, desta maneira, tal retomada pode nos fornecer um bom contexto histórico para compreendermos melhor a situação brasileira.

Um dos primeiros elementos que caracterizam esse novo padrão da justiça criminal contemporânea seria uma nova experiência coletiva com o delito, a qual, de acordo com Garland (2001), está demarcada por uma normalização e assimilação de altas taxas de criminalidade nas sociedades atuais, juntamente com um tratamento (em grande parte da mídia) sensacionalista e emocional para com a questão do crime e da violência⁹.

Se no período anterior os criminosos deveriam ser vistos como produtos de um sistema econômico desigual, com um sistema produtivo que causava danos sociais, e que portanto, deveria reabilitá-los por meio das instituições disciplinares; com a crise da penalidade de bem-estar, os indivíduos que cometeram crimes passam a ser vistos como sujeitos que racionalmente decidem pela carreira criminal, fazendo essa escolha ponderando prós e contras, sobretudo, avaliando a capacidade remota de ascenderem socialmente pelos meios lícitos, decidindo voluntariamente para a prática de delitos.

Nesta nova cultura do controle, a noção de crime também fora resignificada. Se antes a ênfase recaía nos saberes doutos e nos especialistas que articulavam a ocorrência de delitos com mecanismos de socialização incompleta ou mesmo estratégias de adaptação¹⁰ aos recursos desigualmente distribuídos nas sociedades, atualmente esses

⁹ Por meio de tabelas, Garland rapidamente apresenta como estas taxas realmente subiram a partir dos anos 1970 (nos EUA e na Grã-Bretanha), mas logo ao final da década de 1990 se estabilizaram.

¹⁰ Sob este aspecto é bastante rico e diversificado o repertório de representações sobre estas ocorrências transgressivas. Desde a concepção do criminoso nato, de Lombroso, passando por Durkheim e os processos falhos de socialização e interiorização da norma, Robert Merton e as estratégias alternativas que os indivíduos desenvolvem quando se vêem em situação de desvantagem e não conseguem conquistar os objetivos socialmente compartilhados, Marx que aponta para a assimetria das sociedades de classe, os processos de criminalização da pobreza, o direito penal como instrumento de controle, dentre outros. No período atual, um criminologista que pode bem representar o pensamento contemporâneo e conservador sobre o crime é James Q Wilson, que o postula como um fenômeno situacional, ligado às incivildades que proliferam nas regiões metropolitanas degradadas. É dele a teoria do *Broken Windows*, teoria das janelas quebradas: se pequenos atos transgressivos são permitidos (mesmo que não constituam crimes),

referenciais perderam a sua centralidade, perdendo o seu apelo nos meios de comunicação.

Se as noções de crime e de criminoso vão passando por essas transformações e perdendo centralidade no universo de representações sociais que circulam neste campo, um outro elemento ganha força no período contemporâneo, a figura da vítima. Se nos períodos de fundamentação da penalidade moderna a vítima era uma figura silenciada e pouco presente no arranjo da justiça criminal (principalmente em seu papel na elaboração da verdade jurídica), no contexto atual, segundo Garland (2001), esta parte do processo passa por um momento de resignificação de sua atuação no debate público sobre a punição. Seja nos meios de comunicação, ou mesmo nas falas de políticos e agentes públicos, é dado cada vez mais destaque ao sofrimento daqueles que foram vítimas de crimes, de modo a reforçar um processo de identificação com a opinião pública, possibilitando a entrada de elementos emotivos no debate penal. Nota-se certo deslocamento da questão, que transita de um debate de especialistas (penalistas, criminologistas, sociólogos criminais e administradores) para uma outra formulação, que enfatiza o sofrimento e a dor daqueles que foram vítimas de crimes, de modo a moralizar o debate, questionando os limites da retribuição e a questão da impunidade.

A moralização e a emotividade que se sobrepõe às premissas de uma justiça penal racionalizada, oferecem suporte cada vez maior aos movimentos conservadores de apoio a penas mais duras e rígidas em relação aos criminosos. Essa imagem da nova cultura do controle, elaborada por Garland (2001), aponta para uma sensibilidade cultural cada vez mais intolerante com os desvios e indiferente às possíveis causas sociais e desigualdades que possam se relacionar com a esfera da justiça criminal. O individualismo contemporâneo já não se convence mais das promessas de reinserção, ou reabilitação daqueles que foram excluídos do mercado de trabalho e dos padrões de consumo. O importante é manter essas “parcelas indesejáveis da população” longe das

logo essa cultura estimula uma percepção de ausência de lei, criando situações favoráveis ao crescimento da criminalidade. Desta forma, pequenos delitos e incivildades, que são cingentemente tolerados pelas autoridades, acabam por dar suporte a outras modalidades de criminalidade mais graves e ousadas. Tal fundamentação foi uma das bases da política do Tolerância Zero na prefeitura de Nova Iorque. Para ver mais críticas a este modelo, vide Wacquant, *As prisões da miséria*.

partes nobres da metrópole; o fundamental é evitar que esses indivíduos coloquem em risco a segurança da ordem privilegiada.

Novas políticas públicas na área criminal também irão encontrar apoio nesta cultura do controle, que se orientam claramente num sentido conservador. Uma vez que a esfera pública diminuiu a importância dos especialistas e retirou seu suporte aos arranjos da penalidade de bem-estar, esta mudança abriu claramente espaço para uma politização das decisões na esfera criminal, influenciando no processo de criação de leis criminalizantes, redução de benefícios no cumprimento das penas e formas de administração de instituições como a polícia e as unidades prisionais de segurança máxima. Alguns movimentos de política criminal passam a ser identificados como o “*War on Drugs*”, “*Zero Tolerance*”, que tiveram impacto na ação de agências policiais, ou mesmo leis como a dos “*Three strikes and you’re out*”, a “*mandatorium minimun*” e “*true in sentencing*” que aumentaram as penas e diminuíram as chances de benefícios no cumprimento das penas. Em conjunto, estas ocorrências marcavam um padrão cada vez mais punitivo de tratar os conflitos da esfera pública pertinentes à justiça criminal. É o que Garland chama de expressividade e populismo penal, uma vez que esses movimentos de política criminal, juntamente com essa legislação punitiva, sofreram forte influência da politização do campo criminal, canalizando demandas sociais reprimidas¹¹, e sendo capitalizadas como vantagem política na arena eleitoral norte-americana. A punição exemplar passou a ser uma das questões sociais que conciliava radicais e conservadores, democratas e republicanos, talvez como em nenhuma outra questão social.

Todavia, pondera Garland, essa crescente punitividade não significava imediatamente uma maior eficiência do Estado em face do controle das atividades ilícitas e em sua capacidade de implementar lei e ordem. Ao contrário desta perspectiva, a nova cultura do controle também foi caracterizada por uma postura ambígua das agências estatais em relação ao controle do crime, uma vez que elas assumiam a guerra

¹¹ Tomando por base as análises de Garland, tais demandas poderiam ser exemplificadas pela busca de segurança nos países desenvolvidos, anseio que se relaciona não só com uma busca de mais controles estatais para coibir as transgressões da esfera pública, bem como uma luta por garantias sociais e trabalhistas que foram diluídas no período da modernidade tardia.

contra o crime e contra as drogas, e, ao mesmo tempo, reconheciam os limites (ou mesmo, a impossibilidade) das instituições criminais de restabelecerem o controle das atividades e dos comportamentos em seu território. Juntamente com a globalização das atividades ilícitas de alta lucratividade (uma vez que estavam baseadas nos riscos iminentes destas atividades) – tráfico de drogas, armas, pessoas e contrabando de mercadorias –, ocorria no plano local, o enfraquecimento das instituições governamentais (fosse pelo aumento da corrupção, ou por conta das restrições impostas pela política neoliberal) o que dificultava ainda mais a capacidade dos Estados contemporâneos de cumprirem seus discursos anunciados nas políticas punitivas.

Nas décadas que ocuparam o meio do último século, o sistema de Justiça Criminal fez parte de um amplo projeto de solidariedade. Suas respostas programáticas ao crime faziam parte da resposta programática do Estado-de-bem-estar para a pobreza e a destituição. A Justiça Criminal era modelada pelas políticas da Social-Democracia, e seus ideais eram as idéias de reintegração a um estado de bem estar inclusivo. E, se suas práticas verdadeiras foram percebidas muito distantes destes ideais, como elas foram tipicamente, elas poderiam, ao menos, ser criticadas em referência a estes ideais, e reformadas no sentido de diminuir esta distância. Hoje, o estado-de-bem-estar ainda desempenha um papel de suporte na economia e na vida social, assim como as instituições penais de bem estar ainda dão suporte à Justiça Criminal. Mas, este projeto solidário não domina mais as retóricas e a lógica dos atores que tomam as decisões. Os grande ideais de soliedariedade foram eclipsados por imperativos mais básicos de segurança, economia e controle. O Controle do Crime e a Justiça Criminal vieram a se tornar desconectadas dos amplos temas da Justiça Social e da reconstrução social. Suas funções são agora mais reacionárias, menos ambiciosas e preocupadas tão somente de re-impor controle àqueles que ficaram de fora do mundo dos consumidores livres. Se à penalidade de bem estar convinha a "hibris" e o idealismo do modernismo do século XX, hoje as políticas criminais expressam uma mensagem obscura e bem menos tolerante. (Garland, pág. 199, 2001)

Desta forma, o período foi marcado por uma expansão sem precedentes das formas de segurança privadas, e juntamente com elas, todo um mercado promissor de equipamentos de última tecnologia, sobretudo, àqueles especializados em formas de vigilância. Esta tendência, caminha lado a lado com aquilo que Garland (2001) chama de as novas criminologia da vida cotidiana. Uma vez que todas essas transformações

amplas da modernidade tardia causam impactos na justiça criminal, no plano das relações sociais encontramos também o desenvolvimento de mecanismos de adaptação e assimilação destes novos padrões de riscos e controles da época contemporânea. Segundo Garland (2001), isto transforma os antigos arranjos (por exemplo, a distinção entre espaço público e privado), ao mesmo tempo em que avança cada vez mais nos direitos de privacidade e intimidade, colocando em risco as conquistas dos direitos e garantias individuais. No conjunto, esse processo atua alterando o comportamento dos indivíduos, levando-os ao desenvolvimento de comportamentos baseados numa espécie de controle situacional do crime.

Em conjunto, esses destaques da cultura do controle parecem consolidar uma nova conjuntura do funcionamento da justiça criminal na época contemporânea. Segundo Garland, estes recentes elementos merecem ser conhecidos não apenas como tendências, mas sobretudo porque são aspectos que estruturam a nossa experiência diante da esfera da justiça criminal e os modos pelos quais avaliamos seu funcionamento e lançamos expectativas quanto as suas atuações. Como veremos mais adiante, ainda que não adotemos integralmente as teses de Garland (1990, 2001) nas reflexões do trabalho, sua obra constitui uma importante referência neste debate contemporâneo sobre a prisão, o que justifica uma análise mais detida empreendida no trabalho.

2.3 - Loïc Wacquant e o advento do Estado Penal

Juntamente no debate sobre o crescimento da população encarcerada nos Estados Unidos, Loïc Wacquant, professor de Teoria Social na Universidade de Berkeley, no Estado da Califórnia, apresenta um conjunto de reflexões e análises que articulam explicações sobre o avanço da punitividade na experiência política e social norte-americana.

Além do reconhecimento conquistado no debate sobre a expansão prisional na sociedade americana, Wacquant tem se destacado por conta de uma rica produção analítica que não apenas desnaturaliza e combate formas conservadoras e/ou ingênuas de representar o avanço das prisões (como a noção de prisão como uma forma de controle do crime) bem como tem ido além de perspectivas estruturalistas que somente articulam o papel das instituições penais em vista de funções tradicionalmente conhecidas e suas relações com as demais esferas sociais. Neste sentido, Wacquant se distancia tanto dos juristas e políticos que representam estas instituições penais apenas em termos de sua função jurídica e ideológica, mas também até mesmo em face de sociólogos e cientistas sociais¹² que abrem a discussão para um âmbito maior

¹² Neste sentido, é necessário esclarecer que este é um posicionamento defendido neste trabalho a partir de um contraste de leituras e interpretações que consolidamos após um confronto da obra destes autores. Em relação a isto, o contraste seria entre a abordagem de Garland (2001) (e demais autores próximos, geralmente penalogistas e criminólogos, como Mauer, Tonry, Young e Becker), os quais, seguindo a influência do autor de “A cultura do Controle”, preferiram colocar ênfase nas questões culturais que incorporam o funcionamento das agências de justiça criminal, do que investir no aspecto de mecanismo de controle exercido por essas instituições. Para justificar esse posicionamento assumido neste trabalho, me reporto a um artigo de Garland (1990) intitulado, *Frameworks of inquiry in the sociology of punishment. (BJS, v. 41, 1 March)*. Nele, o autor britânico anuncia que seu objetivo é mostrar como o paradigma da prisão como uma forma de “controle social”, sobretudo associada a figura de Foucault e às leituras de Vigiar e Punir, acabaram por limitar e restringir o entendimento e a multiplicidade dos fenômenos punitivos, perdendo de vista suas dimensões culturais destes processos. Desta forma, ainda que reconhecendo a importância e as contribuições de Rusche e Kirchheimer e Michel

(relacionando os aspectos culturais, econômicos e sociais envolvidos nas penas), mas que muitas vezes não questionam as funções de controle social exercidas pelas instituições prisionais.

Para enfatizar essas diferenças (entre Wacquant e demais analistas), assim como destacar a originalidade de suas abordagens, apresentaremos, nesta parte do trabalho, uma síntese da aproximação teórico-metodológica produzida pelo autor francês ao longo de suas investigações.

Ao tomarmos como ponto de partida a produção bibliográfica de Wacquant, algumas pistas podem ser obtidas a respeito deste modelo de abordagem. Na seqüência de sua produção bibliográfica, poderíamos destacar, dentre os trabalhos mais ligados à temática da punição, as obras¹³: *As prisões da miséria*, 1999; *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*, 2001; e *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*, 2006. Nestes livros, observando-os em perspectiva, fica

Foucault (que para Garland são os dois maiores paradigmas da prisão como forma de controle social), Garland retomará Émile Durkheim e Norbert Elias como seus autores privilegiados (1990, 2001). Em contraste com esse posicionamento garlandiano, Wacquant, ao longo de suas análises, adota claramente uma perspectiva de que as instituições penais são essencialmente formas de controle social. Até agora, tal diferença teórica não tem despertado nenhum debate ou intenção de uma das partes de corrigir as posições alheias ou a reivindicação de precedência de um dos modelos sobre o outro. Ao que parece, dada a situação crítica dos sistemas prisionais, tem-se apresentado ambas como próximas e/ou complementares. Nosso entendimento, porém, é considerar que tais postulados teóricos, caso fossem tomados num debate mais específico, como por exemplo, num debate público sobre a abolição ou reforma dos mecanismos punitivos, esses referenciais teóricos teriam peso diferencial no momento de assumir uma postura nestas decisões.

¹³ Por conta do critério de citarmos somente as obras mais voltadas à questão da prisão, não comparece em nossa lista outros livros, como *Corpo e Alma*, notas etnográficas de um aprendiz de boxe, o *Mistério do Ministério*, *Repensar os Estados Unidos*, *Convite à sociologia Reflexiva* e *Deadly Symbiosis* (este relacionado à discussão da prisão, mas ainda sem tradução e acesso fácil em nosso país). A ausência das demais obras não compromete a argumentação acima realizada.

evidente um modo especial de se aproximar da questão da justiça criminal realizada por Wacquant.

Podemos dizer, que seu ponto de partida, mais do que um interesse direto em discutir os aspectos específicos de funcionamento da justiça criminal e dos sistemas prisionais, sua questão privilegiada recaí nas transformações ocorridas nas políticas neoliberais nos Estados Unidos, buscando visualizar de que modo elas modificaram as formas de conceber e tratar problemas sociais, como a questão da pobreza, a marginalização social, o desemprego e as formas de seguridade social. O pano de fundo de sua abordagem é o contexto do capitalismo avançado, que é marcado pelo esfacelamento do modelo fordista-keynesiano do pleno emprego e da seguridade social, duas características marcantes do Estado de Bem-estar norte-americano que se sucederam ao final da 2ª guerra. As transformações do Capitalismo avançado deram livre trânsito aos capitais internacionais e favoreceram a mundialização financeira, ao passo que desestruturaram as formas produtivas, com suas relações de trabalho precarizadas e os arranjos de exploração peculiares, como os trabalhos temporários, terceirizados e com baixa remuneração. Desta forma, podemos considerar que a reflexão sobre a prisão, na discussão desenvolvida por Wacquant (2001), aparece na seqüência de suas análises (enxugamento das políticas sociais, racismo, processos de marginalização, precarização das formas de vida, etc.), inicialmente como um assunto secundário, e posteriormente, ganhando cada vez mais centralidade.

Diante destes modelos de desigualdade social produzidos neste contexto político-econômico, essa sociedade do imediato pós-guerra possuía todo um aparato de instituições de controle, fundadas nas dinâmicas e nas relações sociais, que, ao mesmo tempo que mantinham as balizas deste sistema, também garantiam a reprodução desse arranjo societário. Considera-se que neste período, passou-se a assistir um processo de marginalização urbana e conseqüente crescimento de estratégias de sobrevivência alternativas (que alavancaram as taxas de criminalidade), juntamente com a consolidação dos instrumentos de controle, como a marginalização destes grupos desfavorecidos (operários, imigrantes e minorias raciais) e a forma pela qual iria se

articular a inserção deles no seio da sociedade americana. Nesta conjuntura, era possível articular os processos de industrialização, de crescimento econômico das cidades, ao lado da guetificação dos bairros operários e de imigrantes, assim como um papel bem definido das agências estatais como intermediárias neste processo. Tanto os guetos¹⁴, como os regimes raciais e as instituições de controle social desenvolviam suas atividades em função desta busca de equilíbrio (respeitadas as desigualdades) mas com um claro papel atribuído às agências governamentais no controle das desordens e remediando o contexto com políticas sociais paliativas.

No período contemporâneo, porém, tal arranjo foi completamente transformado e desestruturado. Conforme Wacquant (2001) aponta, a mundialização do capital financeiro deslocou as estruturas produtivas e desestabilizou os arranjos tradicionais dos direitos sociais nas relações de trabalho. Se a classe média se viu ameaçada e prejudicada neste processo, mais dramática ainda fora a situação dos guetos e das regiões desfavorecidas na sociedade americana. Se no arranjo anterior à esta ruptura neoliberal ao final dos anos 1970, havia uma relação de dependência entre o gueto e a cidade, na medida em que os moradores das áreas periféricas eram úteis na cidade, como mão-de-obra barata e precarizada (não deixando de ser marginalizada), ainda assim poder-se-ia identificar tal situação como uma dialética de exclusão/inclusão, na qual, apesar de distante e estigmatizado, o gueto tinha uma inserção na lógica do

¹⁴ Não iremos retomar todo o desenvolvimento do conceito aqui, mas por hora vale ressaltar as associações comuns que são atribuídas ao gueto, que Wacquant deseja evitar: a) gueto está ligado a marginalização e exclusão espacial nas periferias das cidades, mas somente esse processo geográfico não é suficiente para caracterizar a noção de gueto; b) existe um caráter racial na constituição desta noção, mas somente aspectos raciais, sozinhos, não garantem a utilização correta do termo; c) deve-se evitar as associações de gueto com as idéias de desorganização social, pois estas representações constituem, em grande medida, preconceitos projetados de fora, mais do que descrições que corroboram a realidade destes cenários. Neste sentido, nos limites deste trabalho, podemos pensar que o gueto é um mecanismo eficiente de segregação simbólico e social que demarca seus membros e influencia fortemente nas oportunidades e capacidades destes em participar igualmente na distribuição de capital cultural, social e econômico, assim como nas chances de se obter reconhecimento social. Para discussão mais específica, remeto ao artigo, do próprio Wacquant: Que é gueto: construindo um conceito sociológico. Revista de Sociologia e Política, UFPR, nov. 2004.

aproveitamento e desenvolvimento local. Com as mudanças impostas pelas políticas neoliberais recentes, o gueto vai perdendo esse apelo econômico e essas vias alternativas de inserção, passando a ser cada vez mais representado como o espaço do abandono e da insegurança.

Wacquant utiliza o termo marginalidade avançada para apontar essa atual situação de marginalização e miséria social nas metrópoles urbanas: na nova ordem social elas aparecem cada vez mais como impossíveis de serem assimiladas, são desnecessárias diante da divisão internacional do trabalho e ao mesmo tempo causa de gastos “mal empregados” em projetos assistencialistas – a faceta paternalista do tão desgastado *welfare*. Este processo, segundo Wacquant, multiplica as posições sociais inferiores, fazendo com que cada vez mais esses indivíduos se submetam a regimes cada vez mais precarizados e mal-renumerados de trabalho, o que reforça a impossibilidade de mudança social e superação das carências da comunidade.

Como se explica esse brutal fortalecimento do aparelho carcerário americano quando todos os observadores concordavam em predizer seu enfraquecimento há apenas vinte anos? A doutrina oficial na matéria é que ela responde ao crescimento irresistível da criminalidade e, notadamente, das violências contra pessoas. Após a “Guerra à pobreza” abortada nos sessenta, o governo americano decidiu conduzir uma “Guerra contra o crime” e emprega nisso os meios, apoiado por uma opinião pública mais e mais inquieta em matéria de segurança. Mas, de fato, esse argumento de senso comum é desmentido por todos os dados disponíveis. De um lado, a delinqüência e a criminalidade não aumentaram mas estagnaram, senão recuaram durante as duas décadas passadas. De outro lado, a maioria dos novos detentos que vêm se amontoar atrás das grades não são criminosos perigosos e inveterados, mas pequenos delinqüentes não violentos. (Wacquant, pág. 43, 1999)

Trata-se, segundo Wacquant (2006) do desenvolvimento de um novo padrão de exclusão social. Esta nova forma de marginalização contemporânea não é a mesma daquela que postula a miséria como ocorrência cíclica, residual e estrutural da época fordista-keynesiana (a qual seria, segundo a própria ideologia, reciclada e reabilitada em

tempo oportuno), mas sim uma forma de representar a pobreza e a degradação urbana dos guetos como formas de incivilidade e indícios claros do perigo e da violência de seus moradores. A exclusão atual está mais ligada a um descarte indireto das funções econômicas informais anteriormente exercidas, restando um número crescente de famílias desfavorecidas com cada vez menos chances de competir no mercado de trabalho, menos acesso a oportunidades de educação e especialização, conformando grandes comunidades – social, política e economicamente empobrecidas. Tão logo a paisagem de segregação e abandono foi sendo ocupada pelas atividades do comércio ilícito, logo se intensificaram as rotinas de vigilância e controle policial destas regiões. Nestes termos, caminha-se para uma criminalização da pobreza, mais especificamente dizendo, ao desenvolvimento de uma política intolerante para com as estratégias informais de vida dos moradores das regiões precarizadas e segregadas da cidade.

Na passagem desta forma tradicional do gueto afro-americano que resistiu até as revoltas políticas e culturais nos anos 1970, para esta nova posição desarticulada de sua utilidade econômica, e agora vigiada e criminalizada, temos a emergência daquilo que Wacquant (2001) intitula de Hipergueto (*Hiperghetto*). Esta nova acepção marca uma espécie de simbiose entre a prisão e o gueto. Esta associação pode ser observada em seu duplo sentido: não apenas a prisão se torna cada vez mais o destino provável dos moradores do gueto, por conta dos processos criminalização, assim como, estrutural e simbolicamente a prisão surge como substitutivo de controle social, em face do abandono do gueto como instrumento tradicional de segregação social.

A atrofia do Estado social e a hipertrofia do Estado penal são duas transformações complementares e correlativas que fazem parte da instituição de um novo governo da miséria, cujas funções são precisamente impor trabalho assalariado dessocializado como norma de cidadania enquanto provê um substituto funcional para o gueto como mecanismo de controle racial. (Wacquant, pág. 198, 1998)

É nesta chave interpretativa que Wacquant irá identificar o avanço das políticas conservadoras no cenário político norte-americano. Não apenas fazem parte de um projeto neoliberal que resignifica e reinterpreta os sentidos do Estado do bem-estar, mas também é hábil em desenvolver uma política nova de governo da miséria.

Este “novo” governo da miséria operou, segundo Wacquant (2003) uma estratégia política muito característica que foi a substituição de todo o aparato de seguridade social do *welfare state* destinado às parcelas desfavorecidas da sociedade americana, por um conjunto de mecanismos mais rígidos, nos quais se incluem a prisão. A desmoralização de toda essa estrutura de projetos sociais ligados à seguridade social constituiu um dos primeiros passos para uma realidade mais rígida e repressiva. A política neoliberal aparece no momento em que o desemprego e a miséria são tratados do ponto de vista individual e moralizante, tornando os indivíduos responsabilizados pela sua própria exclusão social. Desta maneira, as incivilidade e transgressões também são vistas como falhas individuais que necessitam de respostas rígidas por parte da justiça criminal. Quanto mais recursos são retirados das políticas sociais, mais necessários se tornam os mecanismos de controle repressivos para conter os processos de marginalização crescentes em que são jogados os indivíduos.

Ao final da análise das propostas analíticas de Wacquant (2001, 2003), chama a atenção essa vinculação entre o abandono das políticas sociais e os mecanismos de compensação social implantados pelo welfare-state, e a emergência do estado penal, que constitui um aparato cada vez maior de instituições de controle social, cuja a lógica já descartou há tempos os ideais de reinserção e inclusão das parcelas desfavorecidas da sociedade. Se nem sempre é possível aplicar esse esquema conceitual diretamente para outros países por conta desta ênfase dada por Wacquant a esta troca operada nas políticas (conversão dos mecanismos de seguridade social em dispositivos penais de controle social)¹⁵, ainda assim, a sua tese continua muito presente na discussão sobre o

¹⁵ No Brasil, por exemplo, uma análise semelhante à desenvolvida por Wacquant em termos de uma substituição dos seguros sociais / mecanismos penais (modelo do advento do Estado Penal), em sua abordagem rigorosa, é difícil, pois, como sabemos, temos um ingresso tardio, no contexto brasileiro, das

avanço das esferas penais na época contemporânea. A tentação da adoção de uma política neoliberal de tratamento penal para todos os conflitos sociais, ao que tudo indica, não precisa pagar o preço do descarte das antigas instituições de bem-estar.

instituições sociais de seguridade social. Não haveria, no caso brasileiro, propriamente uma troca, mas sim, no cenário incompleto da estruturação destas instituições, a entrada abrupta na tendência do endurecimento penal, fator que agrava ainda mais essa tendência penal no contexto local.

2.4 - O complexo industrial prisional

Uma outra interpretação vigente no debate norte-americano sobre a inflação carcerária das três últimas décadas pode ser identificada como um modelo denominado por alguns autores pela expressão complexo industrial prisional (*Prison Industrial Complex - PIC*). Tal expressão, se analisada em profundidade, significa uma perspectiva completa de compreensão acerca do papel das instituições penais no contexto atual, bem como se dirige a um entendimento mais específico acerca do rápido avanço das unidades penais nos Estados Unidos.

Embora tal enfoque possa ser discutido em sua relação com os referenciais mais conhecidos da área (como é o caso da obra *Punição e Estrutura Social* de Rusche e Kirchheimer, também por conta das proximidades com os criminologistas do Abolicionismo Penal, como é o caso de Nils Christie e seu termo muito semelhante “*crime control as an industry*”), mesmo assim, teremos como preocupação nesta parte do trabalho em realizar um levantamento das principais teses e contribuições que esse paradigma interpretativo legou para o debate sobre as prisões nos Estados Unidos.

Algumas autoras em particular nos chamaram a atenção para esta perspectiva de um complexo industrial prisional, especialmente Angela Davis e Ruth Wilson Gilmore. A primeira, Angela Davis é uma conhecida ativista política, desde a época da revolução dos direitos civis nos EUA, tendo participado de movimentos sociais como o dos *Panteras Negras* e exercendo militância no Partido Comunista Americano. Por conta de seu ativismo, foi presa política e, posteriormente, como professora universitária, dedicou parte de sua reflexão para desenvolver uma forte crítica ao sistema prisional americano. A segunda autora, Ruth W. Gilmore, é professora na área de Geografia, e desenvolveu uma importante pesquisa sobre a expansão prisional no estado da Califórnia, num trabalho intitulado *Golden Gulag*.

Por conta de suas referências em Karl Marx e em Hebert Marcuse, Davis (2003) analisa o sistema prisional nos Estados Unidos, e mais especialmente, no estado da Califórnia, a partir da lente do que podemos chamar de uma economia política da pena. Ao afirmar isto, considera-se, em primeiro lugar (como já reforçaram Rusche e

Kirchheimer) que devemos dissociar as noções de crime e punição. A primeira premissa, portanto, é considerar que a prisão é um instrumento de controle que se aplica de forma assimétrica na sociedade capitalista, e que ela incide preferencialmente sobre as parcelas marginalizadas, excluídas e desfavorecidas da sociedade. A função da prisão deve ser observada em vista deste binômio: 1) como estratégia de controle social; e, 2) como oportunidade econômica no interior de uma sociedade capitalista. Como controle, a prisão, prioritariamente incidiu nas minorias marginalizadas e discriminadas, como forma de reprodução e manutenção da estrutura social exploratória e desigual de um modo de produção capitalista. Nestes aspectos, as acepções do paradigma do complexo industrial carcerário constituem variações de posições conhecidas da teoria social, enquanto instrumento de interpretação da punição. Mas, ainda que constituam modelos de entendimento conhecidos no quadro teórico, consideramos que as contribuições oferecidas por esse modelo contemporâneo de interpretação do avanço prisional são abordagens que ainda oferecem elementos novos nesta análise.

Talvez o primeiro ponto a ser abordado seja a característica de ativismo político associado a este modelo de entendimento. Como se pode notar de duas de suas figuras representativas (Angela Davis e Ruth. W. Gilmore), são pesquisadoras que estão diretamente articuladas com uma militância anti-prisão. Nesse ponto, a busca de explicações políticas e econômicas para o crescimento substantivo da construção de prisões ganha força.

O termo complexo industrial carcerário é uma analogia da expressão anterior, complexo industrial militar, proferida pelo ex-presidente Dwight D. Eisenhower em seu discurso de despedida em 1961. Nesta analogia, um dos pontos de partida desta análise é tentar identificar os grupos políticos e econômicos que se favorecem a partir da ampliação do complexo carcerário. Grupos que oferecem serviços, alimentação, equipamentos eletrônicos de vigilância e segurança, empresas que participam das construções das unidades, corporações que exploram a mão-de-obra prisional, os lobbies políticos criados por funcionários do sistema, etc. Há, portanto, sob este enfoque, um arranjo social que é visto como oportunidade política e econômica que se desenvolve com a expansão prisional.

Neste ponto, a crítica do complexo industrial carcerário aponta para uma constante indistinção entre as esferas públicas e as iniciativas privadas, ou seja, um dificuldade crescente de se separar a ação dos gestores públicos dos interesses privados e financeiros que extrapolam as motivações políticas e as diretrizes sociais. Ainda que do ponto de vista da teoria política, o direito de punir seja uma prerrogativa do Estado, a crise política contemporânea equipara cada vez mais o papel da ação política ao comportamento de gestores públicos, sob os quais, pensam de forma contundente o poder dos interesses privados. Mas, se a expansão prisional pode ser considerada uma estratégia de crescimento econômico, a abordagem do complexo industrial carcerário tem buscado demonstrar que estes lucros e vantagens políticas se concentram em poucos agentes e lobbies capazes de gerenciar esse sistema; à comunidade em geral são compartilhados apenas os custos sociais e os efeitos colaterais das unidades prisionais.

Outros aspectos que a abordagem do (PIC – *prison industry complex*) aponta é pensar que, uma vez que essa rede se expande, cada vez mais se tornam necessários recursos financeiros para suportá-la. Assim, os orçamentos são pressionados para suportarem as estruturas correcionais, e em geral, os programas sociais são os primeiros a serem cortados nas listas de prioridades. Uma das preocupações desta perspectiva é justamente questionar a crença e a confiança que as sociedades em geral atribuem às prisões como instituições que oferecem segurança. Embora do ponto de vista de uma revisão teórica essa percepção seja bastante comum, no plano das sensibilidades culturais é difícil convencer as comunidades de que é possível desenvolver uma sociedade segura sem prisões¹⁶. Uma das críticas colocada pela abordagem do complexo industrial prisional é apontar que os efeitos sociais, culturais e políticos são informações e dados que as populações têm direito de conhecer, a sociedade de forma geral precisa ser esclarecida a respeito de quais são os efeitos sociais deste revigoramento penal que vivenciamos atualmente. Neste sentido, ainda que

¹⁶ Interessante notar que os movimentos sociais atuais norte-americanos que são influenciados pelo paradigma do PIC (*prison industry complex*) se consideram abolicionistas, mas não se remetem diretamente às referências dos criminologistas abolicionistas como o caso de Louk Hulsman e Thomas Mathiesen.

reconhecendo as críticas direcionadas a esta abordagem¹⁷, consideramos que ela constitui uma importante baliza neste debate.

¹⁷ Um crítico de peso nesta discussão é Loïc Wacquant, que discorda da analogia entre as instituições prisionais e as agências militares. Wacquant considera que as motivações econômicas que influenciam o sistema prisional não são suficientes para compreender as transformações recentes da esfera punitiva.

3 - Encarceramento Massivo

Ao discutirmos acima esses três modelos de entendimento sobre o revigoramento da esfera penal nos Estados Unidos, abriremos mais um tópico em relação a uma expressão muito utilizada no cenário dos autores de origem anglo-saxã, a noção de encarceramento massivo, ou *mass incarceration / mass imprisonment*¹⁸. Com isto, esperamos compreender melhor quais as discussões atuais sobre as tendências do encarceramento no debate contemporâneo que envolve a prisão, assim como essa retomada do conceito se move por uma busca de referenciais teóricos que possam contribuir para a discussão do nosso problema, que é uma análise mais detida do crescimento do sistema punitivo em São Paulo.

Outro ponto importante a respeito do uso da expressão encarceramento massivo, assim como a tomamos aqui nesta pesquisa, é a sua capacidade de aproximar os diferentes paradigmas de entendimento do sentido contemporâneo da prisão (nova cultura do controle, advento do estado penal e complexo industrial carcerário) tratando esses modelos como abordagens complementares que explicam diferentes partes da mesma tendência de encarceramento massivo.

Segundo o que pudemos observar ao longo da pesquisa, o uso de tal expressão, *mass incarceration*, tem um sentido inicial tão somente ligado à questão das altas taxas de encarceramento nos Estados Unidos, do ponto de vista quantitativo. Como muitas vezes é extremamente difícil definir um critério entre o que seriam índices de encarceramento normais e taxas de encarceramento que mereceriam o adjetivo

¹⁸ Neste ponto não nos parece tão importante estabelecer diferenças entre as duas expressões, uma vez que muitos autores as utilizam como sinônimas (o caso de Garland, 2001, por exemplo). É bom lembrar que há diferenças entre *prison* (prisão), que tem um sentido próprio, quando contraposta à *jail* (cadeia) e *incarceration* pode se aplicar aos dois modelos, enquanto *imprisonment* enfatiza mais o primeiro.

“massivo”, alguns autores (como é o caso de Bruce Western¹⁹) utilizaram a terminologia em vista da concentração do encarceramento com base na análise de grupos. Neste caso, no segmento dos jovens negros norte-americanos com baixa escolarização e pouca especialização profissional. Desta forma, quando se analisavam as já altas taxas de encarceramento no estado norte-americano a partir destas variáveis, era possível constatar quase que um fato novo, a saber, uma incidência substancialmente maior das medidas punitivas sobre esse grupo, ou seja, um encarceramento massivo que incidia sob os jovens negros nos Estados-Unidos.

Tal uso específico não evitou que a expressão fosse utilizada para referenciar outros conteúdos. Partindo de outro debate, o criminologista Todd Clear, na obra *Imprisoning communities: how mass incarceration makes disadvantaged neighborhoods worse*, analisando os arranjos da justiça criminal norte-americana, considerava que as políticas públicas que influenciavam as diretrizes do sentenciamento²⁰ tinham levado a uma situação de encarceramento massivo, ou seja, a uma política pública fragmentada e confusa em seu emaranhado de diretrizes, mas que tinham como curioso ponto de convergência a facilidade com que propunha medidas de encarceramento. Tal situação de encarceramento massivo, segundo Clear (2007), seria confirmada pela constatação dos efeitos sociais²¹ (nem sempre visíveis, ou facilmente reconhecidos), produzidos pelas altas taxas de encarceramento, tais como os impactos sociais nas comunidades e os efeitos penais que atingem os familiares dos presos.

¹⁹ A referência é um artigo publicado por Bruce Western, na *American Sociological Review*, com o título: *Mass Imprisonment and the life course: race and class inequality in U.S. incarceration*, em 2004. Para mais detalhes vide referências finais.

²⁰ Sobre este termo, sentenciamento, no trabalho há uma discussão mais aprofundada na Parte III, quando discutimos a experiência do grupo do *Sentencing Project*. Por hora, o termo pode ser entendido como o conjunto de atos e decisões que conduzem os indivíduos transgressores ao cumprimento de penas de reclusão.

²¹ Nos Estados Unidos, o termo *disenfranchise* (perda de direitos advinda de uma condenação penal) é bastante acentuada em face do contexto político do *welfare-state*. Um exemplo é a perda do direito de receber seguros sociais e o estigma que acompanha o egresso e o discrimina fortemente no mercado de trabalho.

Como é possível notar, a partir de diferentes usos, e fazendo referência a distintas problemáticas da temática punitiva, alguns autores passaram a buscar uma avaliação dos significados e dos alcances analíticos deste conceito. Garland (2001), novamente, é um exemplo:

Quais são os destaques que definem o encarceramento massivo? Existem, penso, dois elementos essenciais que o caracterizam. Um deles consiste no drástico e abrupto aumento dos números. O encarceramento massivo implica altas taxas de encarceramento e populações carcerárias de dimensões que extrapolam marcadamente os padrões históricos e comparativamente com as normas encontradas em outras sociedades do gênero. O outro destaque é a concentração social dos efeitos do encarceramento. O encarceramento se torna um encarceramento massivo quando essas medidas deixam de ser pensadas apenas como o encarceramento individual do transgressor e passam a ser um encarceramento sistemático de grupos inteiros da população. (Garland, pág. 17, 2001)

Neste ponto da discussão, fica evidente que muitos destes autores (Western, 2004; Clear, 2007; Garland, 2003; Wacquant, 2001, por exemplo), concordam em admitir que o *mass incarceration* pode ser mais do que a simples constatação de um aumento quantitativo das taxas de encarceramento, mas sim um processo mais amplo, resultante de uma política pública que aponta uma tendência no cenário punitivo atual. A dúvida que permanece, entretanto, é a de se saber se tendência do encarceramento massivo pode ser identificado como uma política penal que se instituiu na lacuna deixada pela penalidade do bem-estar, ou se ela faz parte de uma reconfiguração mais ampla dos mecanismos punitivos, sem que houvesse uma “intencionalidade” predefinida para tal projeto? Sobre estes questionamentos, a pesquisa apresentou alguns posicionamentos provisórios.

O encarceramento massivo, na perspectiva de Garland (2001) deve ser visto como uma consequência um tanto quanto indeterminada (pelo menos enquanto projeto intencional), oriundo da convergência de uma série de políticas e decisões. Estes desenvolvimentos podem ter tomado parte de uma rearticulação geral da política e da

cultura nas esferas pertinentes ao funcionamento da justiça criminal e de suas instituições. Estas questões não foram objeto de um debate consciente, somente nos dias atuais é que estamos nos apercebendo da dimensão do problema, ou seja, dos custos sociais, econômicos e humanos desta conseqüência no campo penal.

O encarceramento massivo não foi uma política que foi proposta, pesquisada, custeada, debatida e democraticamente acordada. A América não decidiu coletivamente por investir seus negócios no encarceramento massivo no sentido de decidir construir as instituições como o New Deal, ou a Great Society, ou nem mesmo as baixas taxas, os baixos custos, o livre mercado da era econômica de Reagan. Ao contrário, o encarceramento massivo emergiu como um resultado indeterminado (*overdetermined*) de uma convergência de uma série de políticas e decisões. A definição das estruturas das sentenças jurídicas, a guerra contra as drogas, as sentenças mandatórias, a eliminação dos benefícios de redução da pena, a emergência das corporações privadas, os eventos políticos e os cálculos que transformaram todos os políticos “duros com o crime” (*tough on crime*); estes desdobramentos se sedimentaram uns sobre os outros e acabaram por produzir a afluência de presos sob custódia. Estes desenvolvimentos podem ter sido parte de uma geral rearticulação da política e da cultura – parte do mesmo processo que transformou o *welfare state* e o “*fim do welfare state tal como conhecemos*”, mas eles não tomaram parte de um programa coerente que previa especificamente tais modificações. Eles nunca foram apresentados e debatidos como uma proposta que os eleitores poderiam aceitar ou recusar. Ao contrário, a América foi se direcionando nesta situação, com os eleitores, políticos, juízes e corporações preocupados com seus assuntos específicos, mas sem que ninguém pudesse parar e perceber o resultado geral de tais medidas. (Garland, pág. 02, 2001b)

Todavia, quando contraposta a outras percepções acerca do encarceramento massivo, encontramos divergências entre os autores. Tanto uma interpretação mais aproximada da tese do advento do estado penal, quanto uma inspirada pelo complexo industrial prisional, consideram que as estratégias políticas e as racionalidades penais são claramente intencionais: seus agentes podem ser identificados e os alvos destas políticas são facilmente identificáveis. Elaboramos um quadro aproximativo que explora, em caráter preliminar, estas diferenças:

Quadro (1) Modelos exemplares de entendimento do papel dos sistemas punitivos em face da noção de encarceramento massivo: explicações sobre a Expansão Penal.

	Modelo de entendimento da função da Prisão	Modo de articulação da explicação	Encarceramento Massivo
Perspectivas Tradicionais	Controle do crime - vincula de forma naturalizada as noções de criminalidade e encarceramento.	Reação das agências diante da fragmentação dos controles e expansão da criminalidade – Pensamento conservador	Não se trata de um problema, mas sim de um novo patamar quantitativo
Endurecimento Penal	O modo como a prisão funciona na sociedade é resultante das Políticas Públicas - decisões políticas e administrativas levaram aos inchaços das instituições penais - é necessário encontrar uma forma democrática de punição / a reforma e a contenção da prisão são possíveis	Mudanças sociais de macro envergadura transformaram as sensibilidades culturais que deram suporte a expansão e ao endurecimento destes novos mecanismos de controle - A nova cultura do controle - David Garland	É marcado pelo abandono da penalidade de bem-estar social. É um problema novo legítimo porque traz novas implicações para o encarceramento atual, mas a sua ocorrência não foi um plano deliberado.
Consolidação de um Estado Penal	Modo de controle social - tratar questões sociais como problemas criminais - a prisão é um modo prático de responder a diversos problemas sociais-	A motivação central que perpassa o endurecimento penal reside numa nova racionalidade política de suprir as antigas redes de proteção do estado de bem-estar social por uma nova rede de controle penal que deve ser usada para conter as constantes fragmentações causadas pelo capitalismo contemporâneo - ela está inscrita em diversas instituições de segregação - racismo, gueto, mercado de trabalho – As prisões da miséria – Loïc Wacquant	Projeto político (de inspiração neoliberal) que investe estrategicamente no uso da prisão como forma privilegiada de reprodução de mecanismo de exclusão social e neutralização de grupos minoritários, marginalizados.

Complexo Industrial-Carcerário	A prisão é resultante de uma política enviesada que articula a cultura do medo para privilegiar a criação de poder político e econômico para alguns grupos determinados	Ação de atores sociais capazes de manipular leis penais e tomar decisões administrativas / faz uso de poder político, econômico e manipulação ideológica para favorecer – Corporações, Lobbies, grupos políticos – A importância da militância nas políticas públicas anti-prisões – Angela Davis.	Projeto intencional compartilhado privativamente por grupos interessados que participam das vantagens políticas e benefícios econômicos.
---------------------------------------	---	--	--

Ao final desta reflexão sobre o conceito do encarceramento massivo, nossa preocupação foi explorar ao máximo as possibilidades abertas por este recente instrumento analítico, considerando que a sua utilização perante a expansão prisional pode ser de grande valia ao longo da reflexão realizada nesta pesquisa.

4 - Políticas Públicas no debate sobre Prisões

Uma vez que apresentamos as linhas gerais da problemática que pretendemos investigar ao longo do trabalho (as constatações da expansão penal e a tentativa de abordá-la sob uma ótica conceitual do encarceramento massivo), neste ponto se faz necessário algumas explicações que situam o leitor a respeito do objeto enfocado na pesquisa, da metodologia e das fontes utilizadas.

Um instrumental importante aqui empregado fora a noção de Políticas Públicas. Consideramos que a partir desta referência é possível analisar uma série de decisões, de projetos e de racionalidades que influenciam, administram e interferem no funcionamento da justiça criminal e que produzem efeitos até mesmo no cotidiano destes estabelecimentos penais.

Além de considerar que as noções de Políticas Públicas são conceitos recentes²² na preocupação das Ciências Sociais, a instrumentação deste referencial em termos da investigação empreendida neste trabalho exige uma discussão mais detalhada sobre as dificuldades de utilização desta referência para as finalidades desta pesquisa, e também para podermos avaliar quais os elementos poderão ser iluminados a partir desta abordagem.

Fernando Salla oferece orientações esclarecedoras sobre a dimensão do conceito de políticas públicas, enumerando situações privilegiadas nas quais elementos constitutivos destas políticas podem ser visualizadas. Associando o objeto das políticas públicas ao comportamento do Estado e suas instituições, Salla (2006) considera:

²² Esta consideração remete às análises de Sérgio Adorno quando discute: “O tema políticas públicas é recente até mesmo nas Ciências Sociais. As políticas públicas são contemporâneas do Estado de bem-estar social. Quando este emerge, o tema aparece para o debate público, para a política e para as Ciências Sociais. Se vocês tiverem oportunidade de ler o livro a História das idéias sociológicas, verificarão que a teoria sobre políticas públicas surge por volta dos anos 20 ou 30, no século passado. Portanto, podemos dizer que é um tema recente.”

A análise das políticas públicas tem como objeto o Estado em ação, os "programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica" (Arretche, *apud* Salla, 2003).

Tomando por base a ação do Estado, podemos identificar um campo privilegiado que é a produção e aplicação das Leis, como outro ponto que reforça essa percepção, e ainda, no modo pelo qual o Estado, por meio de seus representantes, define condutas que são criminalizadas e quais as conseqüências para aqueles que cometeram delitos, ou seja, definindo penas e mecanismos de execução penal.

Porém, a análise direta das leis penais e dos procedimentos de execução penal pode restringir muito a discussão das dinâmicas dos sistemas punitivos a um campo do Direito Penal e das discussões sobre as políticas criminais propostas pelas agências estatais e pelo Poder Legislativo. Desta forma, consideramos que as políticas criminais (nas quais se definem crimes e penas) fazem parte das análises e das discussões sobre as Políticas Públicas, mas estas últimas são mais abrangentes, pois abrem a investigação para outros campos além da justiça criminal e incorporam a reflexão a respeito de quais fatores sociais, políticos e culturais interferem e impulsionam esses dispositivos legais e o modo como são aplicados.

Uma vez que as políticas criminais podem constituir partes integrantes de uma política pública para a segurança, como estamos preocupados em investigar aquelas que se dirigem para a administração dos sistemas prisionais, é importante colocarmos as diferenças e similitudes entre as políticas criminais e as políticas penitenciárias. Embora não sejam sinônimas, elas são muito próximas, e há casos em que se utiliza a política criminal envolvendo também o domínio da execução penal. Em boa parte da literatura nacional que investiga a prisão, os autores preferem utilizar o termo específico (políticas penitenciárias) para avaliar as decisões governamentais que interferem no funcionamento destas instituições. Vale lembrar que, ainda que possam ser separadas em termos conceituais (políticas criminais e penitenciárias), é inevitável que dispositivos criminais afetem a dinâmica da execução penal, seja criminalizando mais condutas, influenciando no aumento da clientela do sistema, ou estabelecendo penas mais duras, estendendo a duração das condenações, etc. Para ilustrarmos essas noções

de políticas criminais²³, alguns exemplos oferecidos por Santos (2002) e Batista (1996) são elucidativos:

A política criminal é o programa do Estado para controlar a criminalidade. O núcleo do programa de política criminal do Estado para controle da criminalidade é representado pelo Código Penal. O instrumental básico de política criminal de qualquer código penal é constituído pelas penas criminais – em menor extensão, sob outro ponto de vista, pelas medidas de segurança para inimputáveis. (Santos, pág. 53, 2002)

Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se política criminal. Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal. (Batista, pág. 34, 1996)

²³ Com o objetivo de exemplificar essa discussão, podemos considerar que a política criminal brasileira tem características específicas. No Brasil a matéria penal, segundo nossa tradição constitucional, é de competência da União (diferente, por exemplo, dos EUA, onde há competência parcial aos Estados membros), de modo que se formos analisar com mais atenção os dispositivos legais hierarquicamente superiores que regulam o poder de punir do Estado brasileiro iremos encontrar, no topo, quatro (04) dispositivos, a saber, a Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei nº 2.848 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689 (Código de Processo Penal) e a Lei nº 7.210 (Lei de Execução Penal – LEP). De modo geral, podemos considerar que nas definições, aplicações, interpretações e integrações destes dispositivos é que se encontram tanto um conceito jurídico sobre a Segurança Pública (suas instituições, organizações, atores sociais e suas atribuições) bem como diretrizes, que são dispositivos que incorporam valores sociais e finalidades às Leis que, por sua vez, constituem o que podemos chamar (conforme a própria legislação) de políticas criminais e políticas penitenciárias.

Conforme observado acima, essas definições contribuem para o entendimento e para a diferenciação dos níveis do debate, quando nos aproximamos dos problemas que envolvem o funcionamento da justiça criminal e de suas instituições. Conhecer os dispositivos legais que estruturam o sistema de justiça criminal é importante para entender suas dinâmicas problemáticas e os caminhos para a transformação destes arranjos.

Adotando esse ponto de vista, e caminhando para uma definição do objeto de pesquisa, podemos considerar, juntamente com Adorno (1991), que esse conjunto desenvolvido nas políticas públicas constituem um complexo de atividades que pode ser analisado e avaliado, para melhor se compreender as suas dinâmicas e seus problemas.

Essas políticas consistem em um conjunto de normas, meios e procedimentos técnicos adotados pelo Estado para prevenir a criminalidade, conter a delinquência, promover a reparação de um bem atingido pela ofensa criminal, custodiar cidadãos condenados pela Justiça, realizar a segurança da população. Tem por horizontes a legislação penal e por diretriz as orientações impressas em documentos oficiais e em planos de ação elaborados no interior de gabinetes executivos, quase sempre sem a intervenção do debate público ou do debate parlamentar, quando existentes. São implementadas por agentes determinados - policiais, delegados, juízes, carcereiros, agentes de socialização carcerária, técnicos, etc. - nas agências de controle e de repressão, como sejam os organismos policiais, os tribunais de Justiça criminal e as prisões. (Adorno, pág. 66, 1991.)

Desta forma, em todas as situações em que o Estado e suas agências produzem leis, decisões, arranjos políticos e sistemáticas que estruturam o funcionamento da justiça criminal, e, principalmente, quando fazem isso tentando implementar e interferir nos processos e problemas sociais, podemos considerar que estamos diante do desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

Entretanto, é importante recordar que essa investigação não deve se restringir apenas à análise dos documentos e dispositivos legais, ou seja, aos aspectos formais e institucionais da ação dos entes estatais e suas agências, é importante, como pondera Adorno (2003), refletir a respeito de como se articulam os atores responsáveis pela

aplicação e negociação destes dispositivos legais. Neste caso, as investigações sobre políticas públicas correspondem não só ao entendimento das estruturas, das ações estatais, mas também às articulações e à investigação de como os agentes institucionais e os demais atores sociais implementam e interpretam estas diretrizes.

Na verdade, falar sobre políticas públicas é muitas vezes complexo, porque não podemos nos limitar ao conteúdo das políticas. Não posso simplesmente dizer que, lendo os documentos técnicos, estudando a legislação, as orientações macro-institucionais, o resultado é tal e daí comparar com a prática. O problema das políticas públicas é muito mais complicado, porque envolve um conjunto de atores que, de alguma maneira, tem capacidade de influenciar na sua formulação e execução. (Adorno, pág. 134, 2003)

Tendo em vista essas noções de Políticas Públicas (enquanto ações coordenadas do Estado e enquanto investigação sobre as formas de implementação e negociação destas diretrizes e mecanismos legais) foi que nos lançamos na pesquisa de documentos, projetos, discursos, racionalidades, notícias e informações que fossem capazes de evidenciar a ocorrência de tendências marcantes nas políticas públicas na área penitenciária, tal como sinaliza a noção de encarceramento massivo.

Parte II

O perigo é mais do que evidente porque, se houver uma rebelião num local que tem três vezes mais presos do que a sua capacidade, pode acontecer de todas as instalações serem danificadas e tornar-se um local totalmente inabitável. Se isso vier a acontecer, por exemplo, em dois CDPs, serão cerca de 4.400 presos que não terão onde ficar, porque não é possível enviá-los para as outras unidades, que já estão superlotadas. É grande drama, portanto, saber aonde eles serão levados. Segundo problema: numa rebelião desse porte, a possibilidade de os presos fugirem é grande. Imagine 2.200 presos em fuga, é um desastre total para a segurança da sociedade, especialmente, da comunidade próxima dessas unidades regionais. Então é preciso encontrar um mecanismo ou que abra mais vagas rapidamente, ou que permita a soltura dos presos menos perigosos. (Novos Estudos 80 – março 2008 – entrevista com Nagashi Furukawa pág. 26)

5 - Segurança Pública, Justiça Criminal e Violência no Brasil: perfil do debate a partir da Transição Democrática

Nas décadas de 1980 e 1990 a sociedade brasileira presenciou a intensificação de problemas relacionados à criminalidade urbana e à disseminação da violência em diversos âmbitos da sua organização social. Esse aumento da conflitualidade urbana estava ligado a vários problemas da sociedade brasileira, como uma estrutura social extremamente desigual, à permanência de uma cultura autoritária nas instituições e às crises econômicas e políticas que agravaram as condições sociais, pressionando grandes parcelas de brasileiros para dinâmicas de marginalização e exclusão na sociedade brasileira. As instituições de justiça criminal não passaram ilesas a estas transformações da sociedade brasileira, de modo que foram pressionadas à mecanismos de adequação aos novos imperativos da recém instaurada ordem democrática, ao passo que seus problemas, como a estrutura deficitária e o seu funcionamento avesso a controles externos, também foram objetos cada vez mais expostos à críticas pelos novos mecanismos implementados na nova dinâmica da redemocratização.

Nesta parte do trabalho destinada a demarcar as maneiras pelas quais a sociedade brasileira compreendeu e problematizou a temática da questão carcerária e da punição como um todo, pretendemos apresentar ao longo deste capítulo um pouco das idéias e das preocupações que direcionaram o percurso das pesquisas acerca da prisão no Brasil, fazendo também uma retomada mais ampla do contexto social e intelectual no qual esses estudos relacionados ao sistema penal emergiram. Nosso foco nessa recomposição será relacionar essa emergência das investigações sobre a esfera penal com a consolidação de pesquisas sobre justiça criminal e segurança pública, evidenciando as principais idéias que marcaram a reflexão e a preocupação de pesquisadores e da sociedade brasileira de modo geral.

Essa retomada histórica e bibliográfica, no contexto de nossa pesquisa, não tem como preocupação principal realizar uma reconstrução exaustiva do período, ou mesmo reformular interpretações existentes, mas o objetivo é recolocar elementos históricos

que são fundamentais para a compreensão dos desdobramentos atuais, afastando formas de problematização simplificadoras (tais como as visões conservadoras, presentes nos veículos de imprensa e boa parte da opinião pública), realizando, também, nesta recomposição, uma seleção dos principais pontos da experiência brasileira, mostrando como algumas temáticas foram privilegiadas no contexto nacional.

Ao final da década de 1990, as Ciências Sociais no Brasil, ao realizarem uma retrospectiva de sua produção e de suas temáticas no período da redemocratização, passaram a considerar o campo da Violência, Criminalidade, Justiça Criminal, Direitos Humanos e afins, como uma área suficientemente consolidada de investigações e de acúmulo de conhecimento. Grupos de pesquisa, institutos, organizações não-governamentais e entidades acadêmicas, dentre outros, concentraram, sobretudo nos grandes centros urbanos – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, por exemplo – pesquisas, produção de informações e tentativas de compreensão de fenômenos novos na sociedade brasileira, tais como o aumento da criminalidade violenta, da delinqüência urbana, do funcionamento problemático do sistema da Justiça Criminal, da permanência de uma cultura política autoritária e seus obstáculos a uma sociedade democrática, bem como estudos voltados para as dinâmicas das Políticas Públicas direcionadas a administração destes problemas.

Segundo analistas deste período, a principal característica deste momento histórico residia na ocorrência de dois processos que decorriam simultâneos, e que eram aparentemente contraditórios entre si. De um lado, com a abertura política, houve significativo avanço das estruturas jurídico-políticas, na qual se destacam o retorno das eleições diretas e a promulgação da Constituição Federal de 1988, transformações que acenaram para um programa mais amplo de reorganização política e social do país, que, apesar de suas expectativas, não deixaram de decorrer sem contradições durante o processo. Neste percurso, a volta à normalidade política e a instauração de uma nova agenda democrática pautada sobretudo na noção de cidadania e a superação das injustiças sociais e desigualdades presentes no país fomentou a participação de vários grupos em busca de reconhecimento social e voz política, bem como ampliou significativamente o debate público para problemas graves da experiência brasileira, como o caso da permanência da cultura autoritária.

De outro lado, a partir do início da década de 1980, no plano político-social temos o desdobramento de crises econômicas, caracterizadas por sucessivos planos de estabilização financeira fracassados, altas taxas de inflação, altos índices de desemprego e estagnação produtiva. Com a consolidação do processo de industrialização nas regiões mais desenvolvidas (sobretudo, na região sudeste a partir da década 1970), as metrópoles passaram a apresentar diversos problemas relacionados aos padrões de ocupação da cidade, crescimento de áreas periféricas, marginalização, pobreza urbana e miséria nos grandes centros. Neste contexto crítico, tem-se um agravamento nas questões relacionadas à violência e criminalidade no país, vistas como uma mudança de padrão da criminalidade e a crescente fragmentação dos laços de sociabilidade que estimularam diversas formas de violência, permeando conflitos envolvendo cidadão/estado ou mesmo conflitos intersubjetivos (como os casos de violência doméstica, dentre outros).

Estas questões ficaram ilustradas, de meados de 1980 em diante, pela percepção do aumento da delinquência urbana, pelo avanço de diversas formas de criminalidade, pela percepção de crise da justiça criminal e disseminação dos sentimentos de medo e insegurança nas populações (Adorno, 1990). Neste contexto, a capacidade de promoção e expansão de direitos presentes na agenda democrática ficou seriamente comprometida. Em geral, os acontecimentos do período demonstraram que a disseminação dos direitos políticos não significou um avanço no reconhecimento dos direitos civis, os quais deveriam, em princípio, culminar no reconhecimento social de diversas parcelas não privilegiadas da sociedade brasileira. Ao contrário disto, a conjuntura nacional mostrou que parcelas cada vez maiores da população brasileira continuavam à margem da participação social e do reconhecimento, e que muitas de suas instituições (sobretudo aquelas voltadas para a área de justiça criminal) agiam de modo autoritário e discriminatório, bloqueando as expectativas democratizantes.

Foi justamente neste quadro – composto de uma agenda democratizante e um cenário político-social de recrudescimento das relações sociais pautadas nas injustiças históricas e diferentes níveis de cidadania no interior da sociedade brasileira que emergiram as investigações sobre o funcionamento das instituições prisionais. Como será discutido adiante, esta característica marcou de forma decisiva o modo pelo qual

elas foram problematizadas pelos pesquisadores locais e o desenvolvimento das investigações. Ainda que o tema da justiça criminal e da punição mais especificamente pudessem ser explorados sob os mais variados aspectos e abordagens, nos parece que as pesquisas de diagnósticos ao lado das investigações sobre o papel do Estado na condução destes sistemas prisionais por meio de políticas penitenciárias constituíram um ponto de referência na literatura nacional sobre a temática. Tornar evidente essas características pode ser interessante para mostrar não apenas como alguns elementos da experiência política e social da sociedade brasileira impulsionaram essa abordagem, mas também para fazer, posteriormente, um contraponto com a literatura estrangeira sobre o tema de modo a contextualizar as diferenças entre as abordagens e indicar quais os pontos dos debates externos podem contribuir para as reflexões locais.

5.1 - Múltiplos paradigmas e ambigüidades teóricas

Como atestam alguns autores que mapearam esse aumento das pesquisas na área da segurança pública, percepção evidenciada nas discussões de Adorno (1999), Misse et Kant de Lima (2000) e Zaluar (1999) por exemplo, era possível diferenciar no âmbito das Ciências Sociais no Brasil, um campo de investigação com relativa tradição e permanência na produção das ciências humanas sobre o tema da Violência, Criminalidade e Segurança Pública no país. Nestes artigos²⁴, aqui tomados por sua representatividade no debate, as interpretações do período convergiam sobre alguns pontos acerca do desenvolvimento desses estudos; assumiam, por exemplo, que o final do regime autoritário e o restabelecimento de parâmetros democráticos na conjuntura política interna constituíram um suporte fundamental para que esses estudos pudessem florescer.

No conjunto de reflexões que constata o surgimento deste campo de investigações, ainda que respeitadas as abordagens peculiares, também é possível notar percepções comuns que mostraram de que modo as Ciências Sociais no Brasil foram obrigadas a enfrentar dilemas no interior da própria disciplina enquanto um *corpus* teórico capaz de compreender corretamente as dinâmicas da violência e da segurança pública em nosso país.

Neste sentido, Zaluar (1999) inicia sua discussão considerando que nesse período dos últimos 25 anos (fase do início da transição democrática) o Brasil, de modo geral, foi marcado por profundas transformações políticas, sociais e econômicas nas quais os cientistas sociais participaram como pesquisadores, mas também como cidadãos, obrigados a se posicionarem politicamente a respeito das transformações sociais que desejam investigar. Zaluar (1999) apresenta um conjunto significativo de

²⁴ Os artigos citados, neste caso, são: Zaluar, Alba. “*Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. São Paulo em Perspectiva, vol. 13, n. 3, 1999*”. Lima, Kant de; Misse, Michel, “*Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia*, Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais, nº 50, Rio de Janeiro, 2000.” Adorno, Sérgio. “*Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem*. Revista de Sociologia da USP. Tempo Social. Vol. 11(2), outubro, 1999”.

situações que evidenciaram esses constrangimentos desta conjuntura de intensas transformações, e simultaneamente, uma coexistência de paradigmas teóricos nem sempre conciliáveis. O Brasil dos anos oitenta deixava de ser um país prioritariamente agrário-exportador ao passo que a industrialização e o desencadeamento da urbanização acelerada e não-planejada no sudeste alteraram substancialmente o caráter e o entendimento do sentido da violência na sociedade brasileira.

Do ponto de vista dos cientistas sociais, boa parte do pensamento local estava ambientada com a crítica ao regime autoritário e à violência política, dando destaque especial às agências estatais de controle social e às práticas autoritárias por elas perpetradas. Nesta chave em que Zaluar (1999) associa à influência marxista, há uma pressuposição de dicotomia entre Estado e Sociedade Civil, ao lado de uma percepção de assimetria entre classes sociais e relações de exploração e dominação que pautavam a atuação do Estado autoritário e ideologicamente orientado. Neste cenário teórico, o uso da violência por parcelas desfavorecidas e marginalizadas da distribuição de riqueza, agora criminalizadas e clientela preferencial da justiça criminal, tinha, em sua constituição, origens na própria estrutura produtiva capitalista, gerando miséria e revolta nas classes sociais, abrindo caminho para as formas de delinquência.

Sob este aspecto, essa postura teórica, ao mesmo tempo em que contribuiu para ampliar a percepção de processos sociais de marginalização e criminalização da pobreza catalizados pelas agências estatais, e para compreender algumas falácias sobre a associação de criminalidade e pobreza, presentes no imaginário popular e midiático, também levou, segundo Zaluar, muitos pesquisadores a algumas ambigüidades teóricas, sobretudo àqueles que enfrentaram diretamente a questão da implementação dos valores democráticos e dos direitos humanos na experiência política brasileira.

Ao lado do paradigma marxista que influenciava algumas compreensões na área da violência, a recepção de Michel Foucault também contribuiu de forma decisiva na consolidação destas pesquisas no nascente campo da segurança pública, violência e criminalidade no Brasil. Nesta perspectiva, a abordagem foucaultiana abriu um campo promissor de investigações sobre os mecanismos disciplinares, bem como acerca da gênese histórica das instituições de controle social que incorporavam as agências

estatais da justiça criminal. Com um foco mais afinado aos dispositivos disciplinares, o referencial foucaultiano foi promissor em oferecer um instrumental teórico-metodológico aos pesquisadores que buscavam reconstruir a história das instituições de controle na sociedade brasileira. A partir deste ponto de vista, era possível aprofundar as análises revisionistas da tradição marxista e investigar as relações entre os discursos, os saberes e as práticas institucionais que constituíam as realidades cotidianas dos aparelhos de controle.

À medida que a experiência investigativa se acumulava, ficavam cada vez mais evidentes algumas ambigüidades teóricas no próprio campo de pesquisas. O conhecimento do funcionamento das instituições de justiça criminal levava ao entendimento de seu papel de controle social e sua parcela de participação nos problemas de controle da violência e criminalidade no país, constatada sobretudo na baixa visibilidade e a baixa transparência da atuação dos agentes institucionais. Se ficava cada vez mais claro a necessidade de denunciar e exigir transparência da atuação das agências estatais (na área da justiça criminal, destacava-se a exigência do controle das atividades das forças policiais, do trabalho desempenhado pelo judiciário e das práticas arbitrárias nos sistemas prisionais), tornava-se igualmente claro que era necessário incluir uma agenda de reconstrução da experiência democrática. Ou, de outra forma, era não só necessário denunciar formas autoritárias de violência policial (ênfasis na polícia como uma forma de controle social), mas acrescentar uma reflexão propositiva de experiências democráticas sobre a natureza do trabalho policial e os modos de consolidação de uma atividade policial com recursos de transparência e atenta aos compromissos da construção da cidadania na cultura política brasileira.

Ainda sobre essa ambigüidade, Zaluar (1999) aponta que ela surgia com maior visibilidade no momento em que estas investigações sobre violência, criminalidade e justiça criminal abordavam as questões relacionadas à pobreza. A visão comum que aproxima os problemas de criminalidade e violência às questões de crescimento de pobreza, miséria e marginalização levavam os cientistas sociais a dilemas ético-teóricos, pois os pobres ocupavam, ao mesmo tempo, os papéis de protagonistas dessas novas criminalidades violentas que se expandiam nas metrópoles brasileiras, mas eram também as vítimas preferenciais de toda esta construção social que incorporavam as

concepções tradicionais de controle do crime (Zaluar, 1999). Era necessário, portanto, não apenas dissecar analiticamente os processos de criminalização das classes populares, seus efeitos discriminatórios, mas também o modo como esse modelo de justiça criminal bloqueava as expectativas democráticas, uma vez que lidava com diferentes status de cidadania e representava as classes populares como indivíduos desprovidos de direitos e passíveis de controles violentos e discriminatórios.

Ao lado dos estudos que enfatizavam a atuação dos agentes públicos e de suas responsabilidades no âmbito dos problemas da segurança pública, alguns estudos passaram a investigar os modelos societários na experiência brasileira, avaliando de que modo valores, representações sociais, práticas sociais e sensibilidades culturais também ofereciam, em certa medida, suporte a estas práticas autoritárias, de violência arbitrária, discriminação, bem como contribuía para o entendimento das lógicas da informalidade, dos ilegalismos, dos mercados paralelos e das áreas marginalizadas. De certa forma, tais estudos complementavam a compreensão das investigações que descreviam o comportamento abusivo das instituições de justiça criminal, mostrando que a permanência deles, em parte, podia ser compreendida pela presença de valores, atitudes e sensibilidades culturais autoritárias nos diversos níveis da sociedade brasileira, sobretudo nos grupos mais carentes, os quais, em geral, ocupam a posição de clientela principal destas práticas repressivas. Neste sentido, muitos estudos (Zaluar, 1999; Soares, 2003; Pinheiro, 1991; Adorno, 1999; Misse, 2000; Tavares, 2004; Peralva, 2000) adentraram nas dinâmicas da sociedade brasileira e colocaram em cheque a imagem de país pacífico, constituído de relações sociais cordiais herdadas das interpretações do pensamento social brasileiro, para um modelo societário perpassado pela violência, com cidades altamente segregadas e fortificadas, nas quais a esfera pública, longe de ser o *locus* do reconhecimento e convivência de diferentes grupos, consistia no espaço hostil e da insegurança por excelência (Caldeira, 2000). Sobretudo, essa experiência acumulada demonstrava que era necessário não apenas uma crítica acerca do funcionamento das instituições de Justiça Criminal, mas também uma reflexão capaz de pensar projetos propositivos na esfera da Segurança Pública, de modo a consolidar as instituições democráticas e uma cultura política que fornecesse o seu

devido suporte²⁵.

Esta característica da experiência brasileira nas pesquisas sobre segurança pública teve papel fundamental, segundo nosso entendimento, nos direcionamentos e nas formas de abordagem nos estudos seguintes sobre o funcionamento das instituições penais. Esta percepção fica ilustrada quando, olhando em perspectiva os trabalhos realizados sobre o sistema carcerário, após a tendência das investigações que realizavam diagnósticos sobre as condições desumanas da execução penal no país, muitos pesquisadores direcionaram o foco em direção às condições de implantação das políticas públicas voltadas ao controle da atividade destes órgãos da justiça criminal.

²⁵ Seguimos, nesta passagem, posicionamento semelhante a Luiz Eduardo Soares, que, em diversas ocasiões, defendeu a necessidade de debates propositivos na Segurança Pública. Em sua discussão, este aspecto fica ilustrado na questão do trabalho policial e no modelo de policiamento a ser adotado na sociedade brasileira. Como aponta Soares, denunciar as formas de controle social exercidas pela polícia era apenas uma parte da crítica que se deveria realizar sobre a segurança pública no Brasil. Além de evidenciar este aspecto de repressão política da instituição policial, era necessário também favorecer um debate capaz de implementar modelos de policiamento coerentes com os valores democráticos, estruturados a partir de uma experiência política e cultural nova na sociedade brasileira: “Neste sentido, poder-se-ia afirmar que o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. A consequência da ausência de projetos de reforma é, portanto, degradação institucional da polícia e de sua credibilidade; a ineficiência investigativa e preventiva; as ligações perigosas com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos humanos. (Soares, 2003)”

5.2 - Déficit de cidadania e os dilemas do funcionamento das Instituições de Justiça Criminal no Brasil

Ainda que no plano político e legislativo o país tenha realizado significativos avanços no período da transição democrática, o desafio que se impunha se relacionava com a capacidade de implementação destes novos dispositivos recém conquistados e mais orientados a valores sociais e democráticos. Seguindo a mesma lógica deste período de reabertura política, a tendência de ambigüidade (com avanços e retrocessos) foi marcante nos momentos em que se tentava implementar na cultura política e no cotidiano das populações estas novas diretrizes democráticas. Desde logo, ficava evidente uma característica que marcava o contexto brasileiro: se de um lado, há mais facilidade de criar dispositivos novos, capazes de alterar a estrutura político-jurídica, afinando os dispositivos de segurança pública a um Estado democrático de direito, por outro, estas disposições encontravam forte resistência nas atividades dos agentes públicos e até mesmo nas sensibilidades culturais de grande parte da população.

Um estudo que ilustra bem essa tendência, e que se tornou referência, foi a obra *“A cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo”* de Caldeira (2000). Na pesquisa, um dos focos principais é buscar articular de que maneira a experiência da violência e da criminalidade na cidade de São Paulo acabou por influenciar de modo determinante padrões de organização e ocupação na cidade, e também como as narrativas do medo oriunda desses problemas geraram formas de segregação na capital. Investigando as formas de permanência das práticas autoritárias que marcaram a atuação das instituições de justiça criminal na área da segurança pública, em um capítulo dedicado ao assunto, Caldeira (2000) oferece um interessante argumento, mostrando como os discursos e os valores associados aos direitos humanos não foram capazes de serem incorporados na experiência social e política da sociedade brasileira.

Segundo Caldeira (2000), a restituição dos direitos políticos (eleições diretas) e alguns avanços nos direitos sociais (direitos trabalhistas, por exemplo), não foram acompanhadas pelo avanço dos direitos civis de grandes parcelas da população, que permaneceram sem reconhecimento social e ocupando posições marginalizadas no arranjo marcadamente desigual da sociedade brasileira. Essa situação de impasse e dificuldade de implantação dos direitos civis mínimos, como muitos estudos mostraram,

apresentaram sérios problemas no que concerne ao controle da violência nas balizas de um Estado democrático e acerca da atuação arbitrária de agentes estatais, que atuavam sem instâncias superiores de controle de sua atividade. Nessas abordagens que investigam as possibilidades de democratização na América Latina, esses bloqueios a expansão dos direitos civis e o baixo grau de responsabilização das agências estatais, muitos se referem a elas como casos de novas democracias “sem cidadania”, tal como se referiu O’Donnell (2000). Constituem, portanto, sociedades políticas com grandes dificuldades de manter as diversas formas de violência sob controle, não só porque falham nas suas prerrogativas de pacificação interna da sociedade, assim como seus agentes negociam e distorcem a aplicação e os alcances das leis. Em sociedades recém saídas de regimes autoritários, é difícil promover essas transformações relacionadas a um controle democrático da violência – impor controles na ação policial e nas práticas discriminatórias das instâncias jurídicas, por exemplo - o que acaba por agravar ainda mais os problemas da violência e do funcionamento da justiça criminal.

Outro elemento importante encontrado nessas abordagens, fora constatar que, em parte, a não reformulação destas heranças autoritárias tinha como suporte as próprias sensibilidades culturais compartilhadas por diferentes segmentos da população, sobretudo, nas parcelas mais populares da sociedade brasileira, que eram alvos preferenciais destes abusos. Novamente utilizando Caldeira (2000), uma parte importante de sua discussão foi direcionada a demonstrar de que modo a aceitação dos direitos humanos redundou bloqueada pelas próprias percepções culturais das classes populares, que apoiavam o uso arbitrário da força pelos agentes institucionais e associavam as garantias dos direitos humanos a privilégios concedidos àqueles que cometiam crimes e mereciam ser punidos. A expressão popular direitos humanos como “privilégios de bandidos” colocava de forma contundente os impasses da consolidação democrática no Brasil a partir do regime de transição, mostrando que a retórica humanista e universalista das declarações, colidiam frontalmente com uma realidade social perpassada pela desigualdade e na negação de direitos que estavam cravados na sensibilidade política de grandes parcelas da população. Desta forma, se a maioria da população brasileira vive em condições de negação dos direitos civis mínimos (direito à igualdade de tratamento e oportunidades, de condições de vida digna, de habitação, educação, trabalho, saúde, etc.), por que aqueles indivíduos que cometeram crimes

deveriam ter seus direitos respeitados?

Questionamentos como este levantado por Caldeira (2000) oferecem elementos importantes para se refletir, de modo crítico, a respeito de se saber de que maneira pode ser estabelecida uma relação direta entre os elementos culturais e a experiência social e política do período da redemocratização, com as questões mais atinentes ao funcionamento das instituições da justiça criminal (na figura de suas agências tradicionalmente reconhecidas, a Polícia, o Judiciário e a Prisão). Na observação destas relações, também seria possível encontrar pistas importantes de como o déficit de cidadania e uma cultura autoritária que transcendia os segmentos conservadores da sociedade brasileira constituíam terreno promissor para práticas discriminatórias e abusivas da justiça criminal, que encontrariam terreno mais promissor ainda nos ambientes prisionais.

5.3 - Pesquisas e debates sobre a prisão no Brasil

A retomada do contexto político e cultural mais amplo que marcou as questões da segurança pública e da violência no Brasil demonstrou importantes elementos que devem ser levados em consideração quando se deseja compreender o funcionamento das instituições punitivas em suas determinações locais. Desta forma, ainda que o encarceramento tivesse uma genealogia com os modelos penitenciários de modo geral, os quais não estão restritos aos limites da soberania, mesmo assim continuaria fundamental investigar os elementos próprios da história das práticas punitivas no país.

Esta retomada, em seus contornos principais, demonstrou, desde logo, uma ênfase muito maior na questão de se saber como implantar mecanismos capazes de transformar as práticas institucionais cotidianas, do que as discussões sobre os projetos prisionais a serem adotados e as sistemáticas jurídicas a eles vinculada²⁶.

Em artigo dedicado a realizar um balanço sobre a produção das ciências sociais sobre a temática de violência, criminalidade e justiça criminal, Misse e Kant de Lima (2000) apresentam de que modo se desenvolveram diversos trabalhos sobre o sistema

²⁶ Ao retomarmos elementos da história do encarceramento no Brasil, temos, em primeiro lugar, um ingresso tardio no ideal de uma modernidade penal. Costuma-se identificar este início em algumas regiões do país, no caso mais evidente, no Estado de São Paulo, no começo da Primeira República (1889 – 1930). Nesta época, se destacaram os debates em torno dos projetos e dos modelos institucionais de controle social e intervenção penal, aproximando juristas, reformadores, médicos e criminólogos em franco debate a respeito de quais eram os modelos mais adequados do novo Estado brasileiro. Para mais elementos deste período histórico, remeto aos trabalhos de Fernando Salla (*Prisões*), Marcos César Alvarez (*Projetos e Discursos Penais e Criminologia*) e Luís Antônio Francisco de Souza (*Instituições Policiais*). Passado este período, a discussão reaparece nas esferas públicas com mais intensidade ao final do regime autoritário (1964 – 1985), não destacando tanto a questão dos modelos a serem adotados (ou capazes de reformar o sistema), mas o objetivo mais visível recai sobre as condições do encarceramento no país e de quais seriam os caminhos para superar esse ingresso falho na modernidade penal. Com isto, não se afirma que no intervalo entre os dois períodos tenha havido uma época de funcionamento satisfatório do encarceramento no país; a explicação mais provável para esta lacuna está relacionada a outros destaques da época, como os movimentos políticos e conflitos externos que pautavam as preocupações daquele contexto.

penitenciário no interior de um quadro mais amplo de investigações sobre o funcionamento da justiça criminal. O contexto político recém saído do regime autoritário, o qual mantivera em zona cinzenta o funcionamento das instituições de segurança pública, passava então a atrair cada vez mais a atenção dos pesquisadores, que buscavam compreender não somente a situação de crise crescente na qual estas se encontravam, mas também de que maneira estas instituições contribuía para agravar o problema mais amplo do funcionamento crítico da justiça criminal no Brasil.

Neste ponto, muitos pesquisadores (Thompson, 1980; Ramalho, 1980; Lemgruber, 1983; Coelho, 1983; Paixão, 1984, Brant, 1986; Fisher e Adorno, 1987, Salla, 1997; dentre os principais) passaram a se preocupar com a elaboração de um diagnóstico capaz de retratar a situação e os conflitos envolvidos no funcionamento do sistema prisional brasileiro. Neste estágio inicial de investigações, que contribuiu significativamente para a consolidação do tema da prisão como objeto de pesquisa nas ciências sociais brasileira, em grande medida, o objetivo dirigia-se no sentido de elaborar um retrato o mais fiel possível do funcionamento destas instituições penais e de que maneira a prática cotidiana delas distanciava-se, e muito, dos dispositivos legais que incorporavam suas finalidades enquanto instituição reabilitadora e efetiva no controle do crime.

Estes trabalhos, com diferentes preocupações e referenciais teórico-metodológicos distintos, ilustravam não apenas a consolidação das instituições prisionais como objeto reconhecido no leque de interesses das ciências sociais no Brasil, mas também a incorporação, de modo mais geral da questão penitenciária na agenda pública tanto de representantes políticos, administradores e opinião pública, que passam a relacionar o conhecimento do cotidiano dos cárceres com o processo de democratização em curso no país. Porém, se ao longo da transição democrática foi possível incluir na pauta política a questão penitenciária como problema prioritário nas percepções de políticos e opinião pública, de outro lado, houve progresso mínimo na transformação dos cotidianos prisionais e pouca conscientização a respeito da importância das condições do trabalho prisional para a consolidação de um paradigma de segurança pública de acordo com valores democráticos.

Em conjunto, a produção de conhecimento sobre as instituições penitenciárias no Brasil, ao mesmo tempo em que evidenciavam as preocupações de modernização e humanização influenciadas pela redemocratização, também expressavam as preocupações com o estado cada vez mais precário e deteriorado das prisões brasileiras, que acumulavam alto grau de violência institucional, baixa capacidade de controle das atividades internas e uma separação radical entre os domínios internos dos ambientes prisionais e as preocupações da sociedade civil.

A partir destas considerações, podemos notar como essas condições deterioradas do encarceramento no país, ditavam os rumos das reflexões e as formas pelas quais os pesquisadores problematizam a pesquisa local sobre prisões. Uma pergunta que ilustra esse perfil, poderia ser enunciada: como era possível a permanência das violações de direitos e a continuidade de instituições sociais violentas e degradantes? Quais eram as dinâmicas sociais que ofereciam suportes a estas práticas institucionais?

Este tipo de questionamento pode ser identificado com uma abordagem perante as instituições penais, que chamaremos aqui de uma problematização acerca das políticas penitenciárias. Ou, colocado de outra forma, de que maneira o Estado brasileiro tem sido incapaz de proporcionar padrões mínimos de custódia no interior dos estabelecimentos prisionais. É evidente que essas abordagens não descartam todos os outros aspectos conhecidos a respeito do funcionamento das prisões (sua incidência seletiva, classista e racial, dentre outros pontos), mas dada uma demanda concreta da história nacional, essa abordagem das políticas penitenciárias se sobressaiu. Em reforço a esta perspectiva, esta visão também investigava de que modo o sistema prisional brasileiro, em verdade, constituía muito mais uma parte do problema, marcado pela explosão da violência e da conflitualidade na sociedade brasileira, do que propriamente uma instituição capaz de melhorar esta situação. Tratava-se de investigar de que maneira governantes e agentes públicos se comportavam e tomavam decisões que determinavam os rumos e os desdobramentos desta dinâmica social interligada à segurança pública.

Três trabalhos são exemplares deste ponto de vista. Fazemos referência aos trabalhos publicados ao final da década de 1980, por Sérgio Adorno, sobretudo ao

artigo: Sistema penitenciário no Brasil, problemas e desafios, de 1991; A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro, 1983; e Recuperar ou Punir? Como o Estado trata o criminoso, de Antônio Luiz Paixão²⁷, 1987. Cada qual à sua maneira, as obras apresentam elementos próximos pois foram encomendados num contexto de pressão e ansiedade da sociedade brasileira que demandava mais conhecimento de suas instituições e dos problemas envolvidos em suas atividades. O primeiro visava elaborar um diagnóstico das condições de execução das penas nas instituições penais em São Paulo, o segundo as condições prisionais no Rio de Janeiro e o terceiro o diagnóstico do encarceramento no Estado de Minas Gerais.

Embora houvesse diferenças marcantes entre os Estados (sociais, políticas, culturais e históricas), as três pesquisas concluíam praticamente o mesmo veredicto: nos anos 1980, com o crescimento dos conflitos, da violência e da criminalidade urbana na sociedade brasileira, as instituições tradicionalmente encarregadas de administrar essas ocorrências entraram numa profunda crise institucional. Fosse pela herança autoritária, ou pelos recursos escassos, ou pelo acúmulo de problemas que envolviam uma institucionalização enfraquecida destas agências de justiça criminal na sociedade brasileira, de qualquer forma, estas instituições estavam muito mais próximas de contribuir para a criação de novos problemas, do que a função de oferecer respostas substantivas à crescente sensação de insegurança e aos desgastes constantes na política dada a violência vigente nos estabelecimentos penais e as violações de direitos nelas perpetradas.

Não por coincidência, logo no início do período da transição democrática, a exacerbação dos conflitos ligados à violência e criminalidade na sociedade brasileira pressionou políticos e administradores públicos a buscarem mais conhecimento e informações sobre o que acontecia nas instituições encarregadas do controle do crime. Os relatórios dos Estados (SP, RJ e MG) apresentavam, basicamente, as mesmas carências:

²⁷ No que se refere a estes dois últimos Estados (RJ e MG), constituía parte do projeto fechar um relatório único com o material das duas pesquisas, de modo a apontar propostas para a humanização dos presídios nos Estados, financiada pelo Finep, Ministério da Justiça e Fundação João Pinheiro, em 1985.

- Precárias condições de cumprimento de Pena – instalações insalubres, alimentação de péssima qualidade, ocupação acima do número oficial de vagas do sistema;
- Ausência de programas de assistência social– falta de assistência médica, odontológica, falta de controle de epidemias no interior das instituições;
- Carência de projetos sociais – atividades laborais, projetos educativos, reforço de valores de cidadania para a comunidade prisional, projetos de apoio aos egressos;
- Falhas nos critérios de avaliação, classificação e separação dos internos (periculosidade, faixa etária, tipologia criminal, gênero) e ausência de distinção dos regimes de cumprimento da pena (aberto, semi-aberto e fechado);
- Alto número de presos provisórios, baixa capacidade de prestação de assistência jurídica nos andamentos dos processos; alta seletividade do sistema;
- Baixa visibilidade do sistema: falta de controle do serviço público da execução penal, ausência de plano de carreira dos agentes prisionais, iniciativas tímidas e pouco efetivas sobre a profissionalização do sistema;
- Violência endêmica, seja nas relações preso-funcionário, ou preso-presos, que não apenas estava ligada às características das instituições totais (Goffman) e os aspectos nocivos do encarceramento (Sykes);
- Condições deficitárias do trabalho prisional: baixa proporção de funcionários por presos, constante desvio de função no interior do sistema, baixa profissionalização e salários achatados.

A estes problemas identificados por meio das pesquisas²⁸, emergiam questionamentos a respeito de como encontrar respostas a estas deficiências, ou seja, de que maneira era possível implementar mecanismos de controle e de reforma nestas instituições de justiça criminal de modo a contribuir para o processo de democratização, assim como também se desenvolveram neste contexto, linhas de investigação que se interessavam por compreender mais sobre quais fatores impulsionavam essas políticas e quais elementos interferiam nas suas dinâmicas. Nestes diagnósticos elaborados por essas pesquisas dirigidas por Adorno (1989), Coelho (1983) e Paixão (1987), preponderava, sobretudo, uma sensação de crise permanente no sistema prisional brasileiro, constatação esta que, segundo esses autores, levava ao surgimento de novas dinâmicas perversas no interior destas instituições carcerárias, que já se tornavam visíveis na sociedade brasileira, como fora o caso do surgimento de grupos criminosos²⁹ no interior dos estabelecimentos penitenciários.

Nesta etapa em que abordamos o destaque especial concedido às discussões sobre as políticas penitenciárias ao longo deste período³⁰, podemos acrescentar o fato de que muitos pesquisadores, com o objetivo de compreender os acontecimentos atuais, decidiram lançar um olhar em retrospectiva para delinear um perfil das políticas

²⁸ No conjunto do material que levantamos, é possível afirmar, que, no geral, os diagnósticos não divergem muito. Dos resultados produzidos em outros contextos, por diferentes agências tais como relatórios de entidades não-governamentais, grupos de defensores de Direitos Humanos, CPI's (comissão parlamentar de inquérito) dentre outros, as críticas levantadas ao sistema são muito semelhantes a estas listadas no nosso trabalho.

²⁹ É curioso notar como já naquele contexto (início da transição democrática 1985/1990) existiam diagnósticos antecipando boa parte dos problemas atuais; de modo provocativo, poderíamos considerar: se as dinâmicas problemáticas já eram de conhecimento dos governantes, por que a situação foi conduzida até o acirramento destas crises? Sabemos que este questionamento foge dos parâmetros de uma reflexão sociológica, mas de qualquer forma, nunca é demais lembrar as responsabilidades envolvidas na questão.

³⁰ Outros tipos de pesquisa, seguindo uma abordagem interna, como uma etnografia das instituições punitivas, ou mesmo uma avaliação mais jurídica das leis e das estruturas burocráticas também são enfoques possíveis.

públicas que foram assumidas no Estado brasileiro em face de seu sistema carcerário. De acordo com nosso ponto de vista, este enfoque constitui-se como uma importante contribuição para se pensar o teor das respostas dos governantes aos conflitos impostos pelas prisões no Brasil. Esta tendência aproximou as pesquisas mais amplas sobre as instituições penais, abarcando experiências penais de outros países e também identificando processos que são típicos do próprio modelo disciplinar destes estabelecimentos.

Atingido este ponto da discussão, poder-se-ia questionar: quais foram, na história do encarceramento no Brasil, os principais destaques (acontecimentos, práticas, idéias e projetos) que marcaram o desenvolvimento das políticas públicas no campo da punição e, que influenciam os desafios recentes do sistema?

Com o objetivo de compreender as dinâmicas problemáticas em que se encontram as instituições da justiça criminal, muitos autores recorreram a uma recomposição de estas políticas públicas, entendidas aqui como o conjunto de ações, decisões, valores e racionalidades que tiveram influência marcante nas ocorrências da história recente do sistema. Uma vez que nosso enfoque é discutir a questão da expansão prisional no Estado de São Paulo, faremos a seguir um breve levantamento das principais tendências das políticas públicas mais interligadas ao sistema carcerário paulista, para, uma vez descritas, servirem como suporte para uma problematização do uso cada vez mais intenso das medidas de encarceramento.

6 - Trajetória das Políticas Públicas no Estado de São Paulo

Tal como discutimos anteriormente, no capítulo que tratou das características do debate e dos elementos sociais e culturais que marcaram a questão carcerária no Brasil, neste momento histórico de retorno às balizas democráticas encontramos igualmente um período privilegiado de estruturação das agências da justiça criminal e também de um desenvolvimento de experiências marcantes na área das políticas públicas concernentes às administrações dos sistemas prisionais nos Estados.

Tais ocorrências, embora possam ser identificadas com uma tendência ampla que perpassa grande parte do estado brasileiro, ficam mais bem visualizadas quando observamos a partir dos acontecimentos estaduais, analisando de que forma cada unidade federativa administra e implementa políticas públicas no seu território.

Nesta parte do trabalho iremos avançar no recorte do objeto de análise, assim colocaremos o foco nas políticas públicas relacionadas à administração do sistema prisional no Estado de São Paulo. O objetivo é elaborar um quadro geral destas políticas, identificadas por um conjunto de acontecimentos, decisões, mudanças e dispositivos que se destacaram em cada período. Julgamos que esta contextualização histórica da trajetória das políticas públicas constitui um passo importante para interpretação da expansão prisional atual, contribuindo também para nossa reflexão sobre as dinâmicas do encarceramento massivo.

6.1 - A Política da Humanização dos Presídios

Conforme aponta Teixeira (2007), ainda que no período do regime militar predominasse uma filosofia conservadora e repressiva no âmbito penal, ao final deste período já era possível notar certos elementos que demarcavam um novo tratamento para a questão penitenciária. No Estado de São Paulo, em especial, durante o governo de Paulo Egydio Martins (1975-1979), o Secretário de Justiça Manoel Pedro Pimentel deu início a uma gestão marcada pela tentativa de reestruturação das condições do encarceramento no estado, bem como por projetos de tratamento penal, reabilitação dos apenados e diversificação das metodologias punitivas, rumo a uma postura menos repressiva. A gestão do secretário Pimentel, ainda que considerada ambígua em certos aspectos³¹, foi responsável por importantes avanços no sentido da implantação do ideal ressocializador na estruturação do sistema prisional do Estado de São Paulo. Esta orientação administrativa se evidenciava pelo teor dos projetos, como a defesa dos institutos desprisionalizantes, como o modelo da prisão-albergue, e também durante a sua gestão fora fundada a FUNAP (Fundação Estadual de Amparo ao Trabalhador Preso)³².

As ações de Manoel Pedro Pimentel são consideradas como precedentes importantes para a configuração do que se convencionou chamar de política de humanização dos presídios no Estado de São Paulo. Sua ação, conforme lembra Salla (2007), teve um importante papel de reestruturação do sistema carcerário paulista, na

³¹ É conhecido o fato de Pimentel ter influência da criminologia positivista, de modo que seus projetos penais também poderiam ser interpretados como ações que reforçavam e intensificavam a aplicação de dispositivos penais no meio social.

³² A FUNAP “Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel” foi fundada em 1977 e opera até os dias atuais, por meio de prestação jurídica (acompanhamento dos processos de execução penal) e desenvolvendo projetos ligados à profissionalização dos internos. Atualmente é constituída por 280 advogados e é vinculada à SAP (2010). Mesmo não constituindo objeto de análise nesta pesquisa, e ainda que dispondo de poucas informações a respeito, não nos parece que o funcionamento desta entidade interfira nas diretrizes mais amplas da política pública executada pela SAP. Em futuras pesquisas, talvez fosse possível aproximar a experiência da FUNAP com a dos CR’s (Centros de Ressocialização), observando como o poder público tem transferido poderes para as entidades da sociedade civil de modo a criar instituições de caráter público-privado, tal como Teixeira (2006) sugeriu, funcionando como uma experiência de privatização do poder de punir estatal.

medida em que deu início a um processo de transferência dos presos das cadeias para unidades penitenciárias³³.

Aprofundando a experiência anterior, e impulsionada pela abertura política no início do período da redemocratização, a política de humanização dos presídios no Estado de São Paulo encontrou no mandato do governo Franco Montoro (1983-1987), e na diligência de seu secretário, José Carlos Dias, mais um momento privilegiado de realização. Como advogado militante de atuação reconhecida no âmbito dos direitos humanos, José Carlos Dias deu andamento às mudanças nas sistemáticas do cotidiano prisional, incluindo o estatuto da visita íntima aos presos do sexo masculino, e propondo a implementação de Comissões de Solidariedade no interior das unidades como uma forma de dar voz aos internos. Essas comissões, segundo o projeto de Dias, deveriam ser compostas por representantes dos internos, eleitos pelos votos dos próprios prisioneiros, de modo a reforçarem formas de participação no interior do cárcere e dar voz àqueles que se encontravam sob tutela das instituições totais.

Tais procedimentos, em oposição a mecanismos repressivos, constituíam formas de abertura destas instituições penais para uma participação maior da sociedade civil na avaliação das ocorrências do cotidiano prisional e um reconhecimento dos direitos e garantias dos indivíduos presos sob tutela penal. Conforme avaliam os analistas deste período (Adorno, 1999, Salla, 2001, Teixeira, 2006) estas referências políticas e culturais contribuía para o desenvolvimento de um padrão de gestão das forças da segurança pública de forma mais democrática e menos autoritária e repressiva.

O contexto da humanização dos presídios, por sua preocupação com as dinâmicas dos ambientes prisionais, também favoreceu a aproximação entre a temática

³³ Em reforço a este ponto de vista, Pimentel, por meio de um decreto em 1979, criou a Coespe (Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado), transferindo a custódia de boa parte dos internos que estavam sob responsabilidade do Dipe (Departamento dos Institutos Penais do Estado) o qual era dirigido pela Secretaria da Justiça. Esta reestruturação possui importância até os dias atuais pois fora a partir deste quadro, que, em 1993, fora criada a SAP (Secretaria da Administração Penitenciária), a qual, com incorporação da Coespe, deu significativo andamento à política estadual de centralizar toda a direção do sistema prisional numa pasta administrativa específica. O gráfico (01) demonstra essa trajetória, mostrando como quase a totalidade dos internos passam a ficar sob a custódia da SAP.

dos Direitos Humanos com as discussões sobre o controle das atividades institucionais nos ambientes prisionais. Atribui-se aos grupos e forças políticas que participaram do processo de redemocratização as primeiras reflexões sistemáticas sobre as condições do sistema prisional no Brasil. Evidentemente, relatórios, análises e críticas às prisões no país já haviam sido produzidas anteriormente, mas, em perspectiva mais rigorosa, considera-se que foi somente a partir da abertura democrática (Teixeira, 2007) que as instituições prisionais passaram a ser objeto de investigação de forma mais específica e alvo de problematizações (ou seja, vista como objeto de pesquisas) por parte das Ciências Sociais no país (Adorno, 2003).

As denúncias acerca dos abusos cometidos contra presos políticos constituíram um dos primeiros pontos de partida para a visibilidade do cárcere no Brasil, o qual permanecia, até o final do regime militar, como uma estrutura pequena, tratado como questão de segurança nacional e assunto privativo do Estado. Vedado, portanto, ao debate público e ao conhecimento mais amplo da sociedade civil.

Ao lado da luta pela Lei da Anistia aprovada em 1979, entidades ligadas à defesa dos Direitos Humanos, organizações não-governamentais e demais entidades representativas da sociedade civil³⁴ passaram a incluir em suas agendas, além da denúncia dos casos de tortura e abusos cometidos contra presos políticos, também um engajamento que se estendesse à defesa de presos comuns, colocando em evidência as condições desumanas do encarceramento no país e chamando a atenção de modo contundente para a arbitrariedade e a invisibilidade em que permaneciam as atividades das instituições de segurança pública no Brasil.

Segundo apontou Teixeira (2009), somente a partir de uma abertura política mais ampla foi possível se desenvolver um discurso mais abrangente que questionasse não apenas a questão dos presos políticos, mas estendesse essas preocupações para as condições comuns de encarceramento no Brasil.

Além da mobilização política de importantes setores da sociedade civil, como

³⁴ Exemplos são a Comissão Teotônio Vilela, Centro Santo Dias, Comissão de Justiça e Paz e Ordem dos Advogados do Brasil OAB.

aludido acima, um dos marcos do desenvolvimento desta tendência democratizante no âmbito penal fora a entrada em vigor, em 1984, da Lei nº 7.210/1984 que instituiu a LEP – Lei de Execução Penal. Pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro fora promulgado um dispositivo legal que cuidava exclusivamente dos princípios e diretrizes gerais que deveriam orientar o cumprimento da pena e os regulamentos específicos dos demais estabelecimentos prisionais em âmbito nacional. Compreende-se que a busca de parâmetros unificados em forma de lei para diminuir o arbítrio e a heterogeneidade das instituições prisionais no Brasil era um projeto que já vinha sendo proposto e pelo qual muitos juristas, políticos e reformadores ansiavam³⁵.

Em conjunto, as diversas ocorrências que marcaram o período da humanização dos presídios constituem uma importante referência nos debates sobre a questão carcerária no Brasil. No conjunto da produção dedicada a este período, essa tendência representou uma abertura do debate sobre as condições do encarceramento no país e sobre a importância destas ocorrências em relação ao processo de democratização na sociedade brasileira. Também neste sentido, muitos autores consideram este período como o momento em que se desenvolveu uma maior receptividade dos Direitos Humanos na esfera penal e das propostas de implementação do ideal ressocializador nas práticas institucionais. Desta maneira, ainda que no plano do cotidiano, nas instituições, as realidades do encarceramento fossem bem distintas destes projetos de humanização dos estabelecimentos, ainda assim essas tentativas foram experiências para as políticas penais no Brasil. Estas políticas públicas do período demarcaram a tentativa de adoção e de implementação dos ideais de reforma e tratamento mais digno à população encarcerada, rumo à consolidação de uma modernidade penal, assim como, sinalizavam fortemente para uma discussão sobre políticas sociais que pudessem mitigar a recorrência de medidas repressivas na área de segurança pública. Porém, na sucessão

³⁵ Neste sentido, fazemos referência aos desdobramentos da CPI do sistema penitenciário nacional, de 1975, que teve influência marcante na fundamentação da elaboração da LEP (1984) e da inserção dos princípios da jurisdicionalização da execução penal (o princípio que propõe, na execução penal, a supervisão do poder judiciário) e dos mecanismos de garantias e direitos do indivíduo preso, abordando-o como um sujeito de direitos. Tais elementos podem ser verificados em mais profundidade no Anexo II da Exposição de motivos à Lei de Execução Penal, de 1983; matéria que foi abordada adequadamente por Teixeira (2007). Em termos de nossa discussão, o importante é demarcar a LEP como um instrumento jurídico que simboliza uma política pública de humanização dos sistemas prisionais.

dos governos estaduais e dos acontecimentos na esfera da segurança pública, o que se assistiu na história das políticas públicas do estado foi um recuo significativo deste projeto, como se verá no capítulo seguinte.

6.2 - Crise das políticas penitenciárias

Como vimos no item anterior, um conjunto de amplos fatores (sociais, políticos, econômicos) rapidamente inviabilizou e bloqueou as expectativas humanizadoras e democratizantes no interior dos estabelecimentos prisionais. Quer fosse pelo agravamento das questões sociais e econômicas que dificultaram as condições de vida dos estratos socialmente desfavorecidos da sociedade brasileira, ou pela permanência de uma cultura autoritária que reproduzia práticas ilegais e abusivas (como a tortura) no interior das unidades, ocorre que ao período das políticas de humanização temos um recrudescimento da questão penitenciária no Estado de São Paulo.

Nos governos estaduais de Quéricia (1987/1991) e Fleury (1991/1995) algumas ocorrências demonstraram o retorno de uma política linha dura empreendida na segurança pública do Estado. Uma delas foi a atuação da Polícia Militar em São Paulo e o surgimento de grupos de ações especiais, como a ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) o que correspondeu a um substancial aumento nos índices de letalidade nas ações policiais. No plano da administração penitenciária, processo repressivo semelhante na gestão da segurança pública era visível, seja pela ênfase cada vez maior na questão da segurança interna nos ambientes prisionais (e conseqüente descarte de projetos sociais) ao lado de repressões violentas aos distúrbios (motins e rebeliões) ocorridos no sistema prisional do estado.

Além da fraca adesão por parte da sociedade brasileira em relação à agenda democratizante, como se constatou a partir da discussão de Caldeira (2001) nos capítulos anteriores, também encontramos outros obstáculos às políticas de humanização dos presídios. Como abordaram Coelho (1987) e Goes (1989), no plano dos funcionários e internos, a abertura dos presídios foi vista de modo cético e desconfiado, sendo logo assimilada na lógica das instituições totais e negociada nas suas rotinas. Coelho (1987) comenta que os presos logo observaram vantagens políticas na abertura e visibilidade do cárcere, enquanto os funcionários do sistema, se viram em

situações de ambigüidade, tendo que flexibilizar a sua conduta, mas ao mesmo tempo foram obrigados a manter a vigilância e a ordem interna das unidades sob os mesmos termos anteriores. Além disto, como comentam os analistas da época (Coelho, 2005; Adorno, 1991), pouco fora transformado em termos salariais, de condições de trabalho e plano de carreira com a abertura à humanização. Desta forma, em pouco tempo, ficava claro que até mesmo do ponto de vista dos maiores interessados (atores institucionais e massa carcerária), que essas mudanças necessitavam de um comprometimento e recursos muito maiores caso fossem levadas à cabo pelas administrações.

Em sentidos opostos, os eventos que se sucederam foram marcados pelo endurecimento das políticas públicas de segurança no estado, que postulavam uma diretriz de enfrentamento militarizado contra a criminalidade urbana e respondia repressivamente com forças policiais aos distúrbios que quebravam a ordem das prisões, ações que se tornaram cada vez mais recorrentes.

O abandono deliberado dos princípios democráticos na segurança pública do estado não só descartariam projetos e valores sociais inclusos nas finalidades da pena, mas também intensificariam as medidas repressivas e os padrões arbitrários de gestão das instituições de controle social. No plano penitenciário, na década de 1980, o Estado de São Paulo presenciou seguidos casos de repressão violenta às rebeliões ocorridas no sistema prisional, como confirmam os eventos de 1982, 1985, 1986, 1987 (ao todo, aproximadamente 80 mortes foram registradas). Destas ações, alguns casos colocaram essa postura repressiva das agências de justiça criminal do estado em evidência, como o evento que ficou conhecido como o caso do 42º Distrito Policial, no qual 51 presos foram confinados em uma cela de 1,5m X 4m sem ventilação, no qual 18 presos morreram por asfixia (sendo tal medida, uma represália a uma tentativa de fuga).

Outro elemento dessa política mais repressiva que se sucedeu ao fracasso das medidas humanizadoras fora o aumento das práticas de segregação no sistema prisional do estado de São Paulo. Essas práticas estavam sustentadas no uso ostensivo da

violência para o controle e a gestão da massa carcerária, nas quais, além de descartar as promessas ressocializadoras do cárcere (contidas nas finalidades das penas) as autoridades passaram a enfatizar as diretrizes de segurança máxima no interior dos estabelecimentos; fortalecendo, desta maneira, os processos de segregação no interior do complexo carcerário.

Fato marcante nesta passagem entre as expectativas democratizantes e a crise das políticas penitenciária foi a inauguração, em 1985, da Casa de Custódia de Taubaté, que logo ficaria conhecida pela alcunha de “Piranhão”³⁶. Tal referência, como afirmavam os próprios internos que passaram pelo regime, se devia pelo fato de ser utilizada para abrigar os detentos mais violentos e perigosos de todo o sistema prisional, o que evidenciava a existência de um regime disciplinar de exceção, baseado na tortura e no confinamento solitário.

A influência desta gestão orientada pela repressão também causava impactos em âmbito administrativo. Já no início dos anos 1990, essa turbulência levou à mudança da Coespe (Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado) para a pasta da Secretaria de Segurança Pública, que tradicionalmente tinha como atribuição a coordenação das forças policiais, e não desenvolvia atividades correcionais.

A seqüência de motins e rebeliões nos presídios paulistas encontrou o seu apogeu em 02 de outubro de 1992, com a rebelião ocorrida na Casa de Detenção e à brutal ação policial da tropa de choque que se seguiu deixando como resultado a morte de 111 presos e 110 feridos, de acordo com os números oficiais³⁷. Tal como analisou

³⁶ A unidade também é conhecida por ser considerada o local de surgimento da facção PCC (Primeiro Comando da Capital). Considera-se que há ligação direta entre as práticas de exceção e a consolidação da liderança carcerária representada pelo grupo.

³⁷ As perícias criminais mostraram posteriormente que o número de vítimas provavelmente fora maior e as evidências dos tiros deixadas nas paredes do estabelecimento indicam a ocorrência de uma matança generalizada.

Teixeira (2006) a forma paradigmática e simbólica pela qual o estado respondeu de modo repressivo à rebelião podia ser compreendida num conjunto de medidas violentas inscritas na atuação dos agentes públicos que desprezava totalmente as noções de cidadania e humanidade em relação às parcelas excluídas e marginalizadas da sociedade brasileira. A opção repressiva aplicada ao caso da rebelião no Carandiru, não foi, portanto, um acidente ou uma exceção na gestão dos agentes da segurança pública, mas sim um acontecimento exemplar e dramático na continuidade de práticas de violência, arbitrariedade, discriminação e não reconhecimento das parcelas marginalizadas e criminalizadas³⁸.

O que ficou conhecido como massacre do Carandiru representou e ainda representa um dos acontecimentos mais importantes da história recente da justiça criminal no Brasil. De um lado, simboliza o ápice do arbítrio e de um perfil de política explícita de recusa na aceitação dos padrões democráticos de funcionamento do aparato policial e prisional. (...) O massacre do Carandiru revelou um posicionamento das autoridades políticas (Governador do Estado e secretário da Segurança) e dos comandantes da polícia militar completamente desprovido de compromisso efetivo com os princípios democráticos. Nesse sentido, ele pode ser colocado na seqüência de uma série de outros acontecimentos que antecedem e que trazem como característica marcante a ação arbitrária e violenta da polícia na contenção de movimentos de revoltas de presos. (Salla, 2003, pág. 423)

Tal como aponta Teixeira (2006), o massacre ocorrido no ano de 1992 pode ser visto como o encerramento das propostas de humanização dos presídios paulistas e o ponto de partida para a elaboração de uma nova diretriz que orientaria a condução e a reestruturação das instituições punitivas no Estado de São Paulo.

Embora essas práticas autoritárias contassem com o suporte de uma cultura autoritária alimentada por diversos setores da sociedade brasileira, ainda assim fora

³⁸ Neste sentido, poder-se-ia acrescentar os grupos de policiais que praticavam execuções – “esquadrão da morte” – e a permanência de práticas de tortura, tanto em distritos policiais quanto em instituições penais. O que unifica essas formas de violência, além de seu caráter arbitrário, é o fato de ser cometida preferencialmente contra aqueles indivíduos estigmatizados, carentes e marginalizados. Para aprofundar mais esse aspecto da herança autoritária e os sérios problemas que ela apresenta em face da experiência democrática, vide: Pinheiro et. al. (2001).

inevitável arcar com um desgaste político devido a uma percepção de fracasso na segurança pública veiculada na imprensa e na opinião pública. O massacre obteve proporções internacionais e o Estado brasileiro fora denunciado por Organizações Internacionais de Direitos Humanos como o grande responsável pelos crimes e pelo não cumprimento dos tratados internacionais de respeito aos direitos do preso. No plano local, os agentes institucionais diretamente ligados ao evento não sofreram quaisquer sanções.

Pesquisadores como Adorno (1998), Salla (2001), Teixeira (2006) e Dias (2011) concordam em admitir o trágico evento do massacre do Carandiru, como um ponto de inflexão do sistema prisional paulista, o qual sinalizou para o desenvolvimento de uma nova política penitenciária a ser aplicada ao contexto estadual.

Como veremos adiante, a experiência desta política pública repressiva será marcante nos rumos do sistema prisional em São Paulo. Ao que tudo indica, esses acontecimentos impulsionaram os governantes e gestores públicos para uma compreensão de que uma reforma mais drástica e medidas mais efetivas deveriam ser tomadas em relação ao sistema prisional no estado. Um conjunto de ações governamentais operou praticamente uma reestruturação deste sistema carcerário, a qual coincidiu com o início da expansão prisional no estado. Embora houvesse mudanças nas estruturas punitivas, as orientações das políticas públicas repressivas, em suas balizas gerais, continuavam as mesmas. Além disto, novas ocorrências problemáticas agravariam a sensação de crise e o endurecimento da esfera penal.

7 - As dinâmicas da Expansão Prisional no Estado de São Paulo.

Nesta parte da pesquisa, nossa intenção será dar continuidade a esta história das políticas públicas direcionadas ao sistema prisional no estado de São Paulo. Ao lado deste objetivo, na medida em que recompomos esses acontecimentos, tentaremos desenvolver uma análise própria, que enfatize a questão da expansão prisional no estado, o que para nós significa investigar quais foram as dinâmicas e que tipos de arranjos político-institucionais que forneceram suporte a este crescimento do complexo prisional em São Paulo.

Em vista desta finalidade, utilizamos parte da recente e significativa pesquisa acadêmica produzida sobre a questão penitenciária em São Paulo no período atual. Número crescente de pesquisadores têm se interessado pelos problemas que envolvem o sistema prisional no estado e importantes análises tem sido produzidas. O processo de endurecimento penal (visto a partir da produção de leis criminalizantes e com penas mais rigorosas), os fracassos das políticas penitenciárias (sobretudo a incapacidade de restabelecer os padrões mínimos do encarceramento e controle sobre a massa carcerária e das ações dos agentes institucionais), e o surgimento de novos problemas como as rebeliões e os grupos organizados no interior dos presídios tem ilustrado a crescente atenção dedicada à temática³⁹. Neste cenário, portanto, investigamos de que maneira esses acontecimentos favoreceram a expansão prisional ocorrida no estado paulista.

Parte da problemática, neste ponto, pode ser colocada da seguinte forma: em muitas situações a oferta de vagas e o avanço das novas unidades rumo ao interior do estado são vistas como um desdobramento naturalizado de uma sociedade cada vez mais violenta e insegura. A associação mais comum feita neste contexto⁴⁰ é a de aproximar as precárias condições de encarceramento no país com a característica da

³⁹ Nos referimos aqui à produção de caráter sociológico dedicada ao sistema prisional no estado de São Paulo, como é o caso de Salla (2007), Teixeira (2006), Dias (2010).

⁴⁰ Talvez neste ponto encontramos administradores públicos, imprensa e opinião pública convergindo nesta crença acerca do sistema prisional.

superlotação dos estabelecimentos penais. Unidades prisionais superlotadas agravariam as condições de sobrevivência nos ambientes prisionais e aumentariam significativamente as tensões no cotidiano institucional, tornando as prisões cada vez mais instáveis e difíceis de serem controladas. O crescente déficit prisional seria, nesta lógica, a maior evidência da crise do sistema penitenciário e diante disto a construção de novas unidades seriam percebidas como medidas positivas que trariam alívio aos distúrbios do sistema⁴¹.

Levando-se em conta as declarações institucionais das secretarias estaduais, por meio de notícias e informes produzidos por estas entidades, o teor das notícias demonstra o tom orgulhoso do governo estadual de seu compromisso para com a criação de 39 mil vagas no sistema e o surgimento de 13 mil empregos diretos gerados pela demanda das novas unidades⁴². Na compreensão destas agências governamentais, estas ações seriam o grande começo da reforma prisional e do restabelecimento dos padrões dignos de encarceramento e do ambiente de trabalho nas unidades penais.

Entretanto, como discutiremos a seguir, essa perspectiva positiva a respeito da expansão prisional esconde uma série de problemas e contradições que vão bem além destas intenções de reforma e restabelecimento dos padrões mínimos de funcionamento das unidades. Dois pontos são importantes para sustentar a nossa problematização da expansão prisional; o primeiro ponto, é observar essa expansão prisional, ela mesma, como uma política pública problemática; e o segundo elemento, é analisar de que maneira essa política expansiva é influenciada por tensões e instabilidades que

⁴¹ Na primeira versão de sua revista institucional, em novembro de 2008, a Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP) estampou o seguinte título em sua capa: “*Mais funcionários, mais vagas prisionais, mais segurança, mais disciplina nas unidades*”. Um destaque gráfico foi dado à palavra “MAIS”, como uma sinalização de boa administração e competência desta secretaria.

⁴² Como se discutirá mais a frente, o plano que se refere a notícia e muitos outros meios de comunicação é a Lei Orçamentária do Plano Plurianual. Neste caso, achamos importante descobrir, para além das notícias que eram vinculadas a respeito da criação destas novas unidades, quais eram as fontes corretas destas informações, uma vez que no fluxo da imprensa, muitas vezes os dados apresentavam-se de forma confusa. Parte da divergência de informações se explica pelo fato de que este plano é renovado de 4 em 4 anos e os resultados (planejamento do orçamento, obras finalizadas e gastos ocorridos) são apresentados, debatidos e analisados em diferentes etapas, o que pode gerar esse desencontro dos relatos na imprensa.

perpassam o próprio sistema carcerário paulista.

Ao investigarmos a trajetória do sistema prisional em São Paulo foi possível encontrar alguns padrões recorrentes, que demonstraram que a decisão de construir mais vagas diante dos momentos de crise do sistema e do esvaziamento dos projetos sociais associados à pena não constituem propriamente uma novidade na história do encarceramento paulista. Um dos autores que descortinou esse aspecto do complexo carcerário paulista foi Sérgio Adorno:

Quanto à administração penitenciária, a política adotada, no Estado de São Paulo, no curso dos últimos trinta e cinco anos, manifestou momento privilegiado em meados da década de 50, quando a gestão Jânio Quadros projetou a expansão do sistema penitenciário, elaborando, grosso modo, uma espécie de "plano diretor" para as décadas subseqüentes. As sucessivas gestões governamentais se limitaram, com pequenas alterações, a implementar esse plano. Disso resulta que a tônica dominante nas políticas públicas penitenciárias residiu na edificação de novos estabelecimentos e na ampliação do número de vagas, permanecendo como pura retórica o propósito de introduzir substanciais alterações no perfil do sistema penitenciário, sobretudo no que respeita às esferas do trabalho, da educação e da assistência judiciária do sentenciado. (Adorno, pág. 76, 1999)

Nas análises elaboradas sobre a expansão do sistema prisional, foi comum a percepção de que não apenas a vontade política de criar mais vagas, mas a presença de um esvaziamento do debate sobre as políticas penitenciárias comprometidas com a reforma do encarceramento e uma ausência crítica quanto aos efeitos das prisões, que demarcaram e favoreceram as decisões de construir mais vagas.

As prisões no Brasil, salvo breves momentos na sua história, sempre apresentaram deterioradas condições de habitabilidade com superlotação, privações materiais, violência e arbitrariedades. As inovações introduzidas nos códigos penais (por exemplo, em 1890 e em 1940), em termos de execução da pena, e que poderiam reverter aqueles cenários, só muito limitadamente foram colocadas em prática. Desde meados do século passado, as políticas penitenciárias seguem as mesmas diretrizes, pouco se renovando: são concebidas como

respostas às emergências provocadas pelo crescimento dos crimes, por rebeliões e fugas, pelas duras condições do encarceramento, pela instabilidade das instituições prisionais sempre a reboque de mudanças inesperadas em suas direções, o que gera inquietações na massa carcerária, fonte freqüente de levantes e motins. Não é estranho que, nesse cenário de pobre inovação, as intervenções do poder público sejam insatisfatórias para enfrentar problemas acumulados no tempo, limitando-se à expansão da oferta de vagas (Fisher & Adorno *apud* Salla, pág. 18, 2007)

Essas considerações fornecem elementos importantes para discutirmos, neste trabalho, a tese que aproxima a expansão prisional das noções conceituais do encarceramento massivo. Como discutimos na primeira parte do trabalho, alguns autores têm utilizado o conceito (*mass incarceration*) como uma tendência crescente justamente no espaço da crise do modelo disciplinar da penalidade de bem-estar, avançando como um conjunto de múltiplas decisões que causam efeitos de proporções coletivas muitas vezes imperceptíveis⁴³. Ou seja, em grande medida, a construção de novas vagas é vista como solução para todo e qualquer problema no sistema.

Tendo em vista estas colocações, partimos para uma análise mais detida das dinâmicas da expansão do sistema prisional buscando articular uma compreensão deste processo em vista das pesquisas já realizadas sobre a temática e realizando uma aproximação acerca daquilo que discutimos nos capítulos anteriores. Uma das premissas que temos em mente é analisar de que maneira as pressões administrativas, políticas e societárias acabaram impulsionando a expansão prisional como uma forma de gestão das pressões no sistema prisional. Porém, ao mesmo tempo em que estas decisões ganham espaço e intensificam as tendências de encarceramento massivo, muito pouco se discute sobre os impactos e efeitos desta expansão das vagas.

⁴³ Sobre esta temática dos efeitos do encarceramento massivo iremos trabalhá-los mais a frente na Parte III.

7.1 - Uma política impulsionada por “pressões”

Como vimos, após o massacre do Carandiru (1992) algumas medidas (que já eram planejadas por diferentes administrações) foram colocadas em prática, como o início do processo de desativação da Casa de detenção de São Paulo e a criação da SAP (Secretaria da Administração Penitenciária). A compreensão dos gestores públicos era a de que o sistema prisional paulista encontrava-se numa profunda instabilidade institucional, com grandes dificuldades para gerir e controlar a massa carcerária.

Hoje, mais do que nunca, os impasses se agravaram. A sucessão de motins no sistema penitenciário paulista, não raramente seguidos de massacres e de intervenções policiais com efeitos incontroláveis, põe em confronto direto duas alternativas radicalmente opostas. De um lado, se reconhece ou, quando menos, se acredita que a democratização da sociedade reclama progressiva e inadiável “desinstitucionalização” do complexo penitenciário, conquanto pouco se saiba como atingir objetivo tão audacioso. Já que as prisões estão fadadas ao fracasso, cabe encerrá-las como instrumentos corretivos do passado. Por outro lado, à medida que os motins colocam em evidência a precariedade das instalações disponíveis e o déficit crônico de vagas, não resta outra alternativa senão construir novos estabelecimentos penitenciários. Será politicamente eficaz esta orientação que o sistema penitenciário paulista vem sendo condicionado, há longo tempo? Representa um passo à frente ou um passo atrás? Corresponde às expectativas de democratização da sociedade? Tomada como alternativa inexorável, por que falha? (Adorno, Fisher, pág. 72, 1999)

O período que se seguiu ao massacre do Carandiru foi marcado por intensas instabilidades, que eram evidenciadas pelo número crescente de motins e rebeliões, tentativas de fugas e um crescente aumento de mortes entre detentos no interior dos presídios. A política penitenciária desta época foi caracterizada por uma gestão autoritária da massa carcerária, a qual, antes mesmo da criação do RDD (regime disciplinar diferenciado) já adotava práticas de segregação (tal como ilustra a experiência do Centro de Readaptação Penitenciária anexo de Taubaté) no âmbito do sistema, o que simbolizava uma política pública calcada no regime de exceção.

O sistema superlotado (funcionava, em média, com mais de 60% da capacidade oficial), com uma demanda crescente, e com condições cada vez mais deterioradas do encarceramento, perdia progressivamente o controle das atividades da massa carcerária⁴⁴ no interior dos presídios e adotava uma política administrativa de negociação direta com as lideranças prisionais para a manutenção da ordem cotidiana nas unidades.

Considera-se que em 1993⁴⁵, estes elementos (a prática do uso da violência que caracterizava o regime de exceção nos presídios; e o aumento expressivo da população encarcerada, seguida da perda do controle das atividades institucionais no âmbito da massa carcerária) convergiram para criar condições favoráveis para o surgimento do grupo criminoso organizado PCC (Primeiro Comando da Capital).

Mudanças significativas foram introduzidas a partir do surgimento da facção criminosa no interior do sistema prisional paulista. Em pesquisa dedicada a compreender o fenômeno da criminalidade organizada no interior dos presídios, Dias (2011) investigou a história e a trajetória do PCC. O trabalho de Dias (2011) mostra que a facção criminosa se expandiu ao longo das unidades no interior do Estado junto com o processo de interiorização e expansão prisional no estado, capitalizando o espaço aberto (ausência de poder público na gestão dos cotidianos prisionais) e, ao mesmo tempo, monopolizando o uso da violência como forma de controle nos ambientes carcerários.

⁴⁴ Uma nota sobre esta “ausência” do Estado é necessária para que não se entenda equivocadamente a colocação acima. Conforme aponta Dias (2011), o problema não é propriamente uma ausência do Estado, pois este está sempre presente, dado o arranjo institucional; mas sim a forma pela qual este agente público se insere na lógica prisional. Em tese, a sua responsabilidade seria a de proteger de quaisquer opressões os indivíduos custodiados que cumprem pena em seus estabelecimentos, mas o Estado tem sistematicamente negligenciado este aspecto e abdicado de seu papel de mediador da massa carcerária. Esta omissão favorece o desenvolvimento de opressões no interior dos presídios, envolvendo até mesmo os funcionários e abrindo espaço para corrupção dos agentes no interior destas conjunturas.

⁴⁵ Segundo Jozino (2000) e Dias (2010) foi em 1993 no Centro de Readaptação Penitenciária anexo de Taubaté que ocorreu o surgimento da facção.

O processo de consolidação do PCC não fora apenas uma decorrência direta da expansão prisional, ela se consolidou, de acordo com Dias (2011) em duas etapas, numa primeira, dedicada à expansão e eliminação dos grupos rivais no interior dos presídios de 1993 a 2001, e uma segunda etapa, marcada pela consolidação do poder da facção em face da massa carcerária e dos conflitos mais diretos com as administrações penitenciárias, ocorrido entre os anos de 2001 a 2006 conforme indica Dias (2011).

Justamente nesta segunda etapa da consolidação do PCC, não por coincidência, fora o período em que ocorreram as duas maiores rebeliões na história do Estado, os eventos da Megarrebelião de 2001 e o Ataque do dia das Mães em 2006. Estas ocorrências, conforme afirma Salla (2006), demarcavam um novo padrão nos sentidos atribuídos às rebeliões.

Realizando uma retomada sobre a temática das rebeliões, refletindo sobre a natureza destas ocorrências, Salla (2006) aponta que elas podem ter diferentes motivações e significados. De modo geral, esses levantes podem expressar revoltas contra as condições degradantes do cárcere, rupturas no sistema político interno das unidades ou mesmo resistências aos sistemas opressivos do modelo prisional. O que chama a atenção, no caso específico do sistema prisional paulista, fora a ocorrência destas duas grandes rebeliões (2001 e 2006) com sentidos diferentes destes que são tradicionalmente associados aos processos de resistência.

Neste contexto, os dois eventos foram caracterizados por uma forte articulação e mobilização da massa carcerária⁴⁶, a qual tinha como maior motivação pressionar a administração penitenciária por conta de transferências de lideranças no interior do sistema prisional. Havia críticas quanto às condições de encarceramento, mas não existia uma reivindicação em primeiro plano de reformas nas condições de existência nas unidades, o levante tinha a clara intenção de fazer pressão política frente às autoridades administrativas. As rebeliões também serviam para realizar acerto de contas no interior dos estabelecimentos (caracterizados pelo crescente número de homicídios

⁴⁶ Como aponta Salla (2007), em 2001 foram 29 unidades, e em 2006 foram 74 estabelecimentos prisionais no Estado de SP que se rebelaram simultaneamente, fato talvez nunca presenciado em nenhuma outra parte do mundo, ilustrando de forma marcante o poder da facção sobre a massa carcerária.

entre os internos), o que reforçava uma percepção de perda do controle das atividades cotidianas da massa carcerária.

É uma hipótese a ser verificada a maior capacidade do Estado, nos Estados Unidos e França, de enfrentar sérios desafios e instabilidades em suas prisões, conseguindo conter as rebeliões, sem transferir de forma acentuada o poder para os presos. Já no Brasil, e particularmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, as deficiências e precariedades do Estado – superlotação, número reduzido do staff, péssimas condições de habitabilidade, entre outras – geram tensões constantes, tentativas de fuga, rebeliões que vêm sendo ‘administradas’ através de concessão cada vez mais ampla de poder da administração para os grupos criminosos e suas lideranças. (Salla, pág. 278, 2006)

A respeito destes desdobramentos, na Megarrebelião ocorrida em 2001, uma das respostas das administrações ao desgaste político oriundo dos conflitos foi instituir, em 2003, por meio de alterações na LEP, o RDD (Regime Disciplinar Diferenciado). A resposta, portanto, fora investir no regime de segurança máxima, pautado pela lógica da exceção e inspirado nas *Supermax* (prisões de segurança máxima dos EUA). Além de caras, não há evidências de que esse regime tenha diminuído o poder das facções no interior dos presídios, nem intimidado as suas atividades. Ao contrário, pesquisas tem mostrado que em muitas situações o regime de segurança máxima confere prestígio aos presos que por ele passaram.

A dificuldade de lidar com esses novos problemas no interior do sistema prisional apontava para a permanência dos impasses na política penitenciária do estado. Em 2006, o evento de dimensões portentosas expôs de forma dramática a crise pela qual passava o sistema carcerário do Estado, questionando não apenas a sua capacidade de administrar a massa carcerária nos limites dos muros prisionais, mas também colocando em xeque a separação entre o ambiente prisional e a sociedade livre, uma vez que os amotinados coordenaram uma série de ataques a instituições e atentados pela capital.

O mais surpreendente é que toda essa organização tinha por território

as prisões do Estado de São Paulo, em particular aquelas de segurança máxima onde se encontravam as principais lideranças do PCC. A criminalidade organizada estava, já havia alguns anos, bem situada nas prisões, à custa mesmo da política de encarceramento maciço posta em execução pelos governos Covas (1995 – 2001) e Alckmin (2001 – 2006). Se a questão se restringisse ao domínio das prisões, é mais provável que as ondas de violência tivesse gravitado em torno das rebeliões simultâneas, como ocorrera em fevereiro de 2001. Mas, agora, verificou-se uma novidade: a funcionalidade das relações entre o intra e o extramuro das prisões. A criminalidade organizada, mais propriamente o PCC, tinha urdido uma rede de apoio muito sólida. (Adorno, Salla, pág. 09, 2007)

Diante do exposto, nota-se uma relação muito próxima entre o aumento da população encarcerada, a perda do controle do cotidiano prisional e fortalecimento dos grupos organizados no interior da massa carcerária. Neste contexto, nossa reflexão tem buscado compreender de que modo a expansão prisional não tem sido uma resposta das autoridades a esta situação de instabilidade e crise do sistema. Como vimos, se este for o caso, trata-se de uma reação no mínimo problemática, pois não atinge os pontos centrais do problema e acaba por agravar ainda mais as bases do problema: aumentando a população carcerária vulnerável, prejudicam as condições de trabalho nos ambientes prisionais favorecendo as interações perversas nos ambientes prisionais.

Agravava ainda mais este quadro a chamada “aritmética prisional”. Em 2005, o déficit prisional no estado de São Paulo já era de aproximadamente 49 mil vagas e crescia mensalmente na faixa de 850 internos novos no sistema. Para sanar essa pressão no sistema e garantir um número adequado de vagas, o Estado paulista deveria construir em média um presídio por mês (com capacidade para aproximadamente 800 internos) e a um custo estimado de R\$ 15 milhões cada uma.

Diante deste cenário de constante instabilidade e desgaste político, responder com mais encarceramento consistiu na principal reação do governo do Estado face a essa sensação de crise propagada nas próprias falas dos operadores e em discursos que circulavam na mídia e nas representações comuns dos sujeitos envolvidos com as práticas da justiça criminal.

A partir destes dois pontos (sensação permanente de crise, juntamente com a expansão das unidades) assistiu-se à execução de dois projetos interligados: de um lado, uma reestruturação administrativa que tinha como um dos desafios principais prover as condições materiais de recepção dos mais de 7 mil internos do complexo do Carandiru que teriam que ser remanejados e distribuídos num sistema já superlotado; de outro, promover um processo de interiorização do sistema prisional como uma política de construir pequenas e numerosas unidades prisionais, desenvolvendo uma estratégia de desarticulação da massa carcerária, isolando lideranças criminais para a região oeste do estado.

Nessa rearticulação, o Estado manteve a retórica do ideal de reabilitação, enquanto imagem oficial que capitalizava legitimidade política para o sistema carcerário, mas realizou a defesa dessa modernização vista como expansão e criação de mais vagas. A multiplicação dos modelos arquitetônicos que foram construídos em unidades menores e em grande escala possuem, de fato, a preocupação do controle interno e da segurança do sistema; porém, nenhum projeto reformatório digno de nota encontra-se no fundo destes modelos arquitetônicos.

Exemplificando essas percepções dos agentes públicos, em 08 de janeiro de 2011, o jornal O Estadão, em sua coluna editorial, com o explícito título: “*Planos para a segurança pública*”, descrevia o retorno do governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, destacando pontos de sua agenda política para as questões relacionadas à segurança pública. Ao longo das ponderações colocadas pelo editorial, era possível notar claramente a intenção do jornal de enfatizar uma sensação de estagnação neste campo de discussão, mostrando como, desde seu primeiro mandato (2001 – 2005), passando pela administração de José Serra (2005 – 2010), as percepções de crise na segurança pública do Estado, bem como os projetos para o enfrentamento destes desafios, permaneciam os mesmos, quando não, desativados.

De forma significativa, o exemplo utilizado pelo veículo impresso para caracterizar essa percepção de imobilidade da segurança pública fora justamente a situação do sistema penitenciário paulista. A superlotação do sistema prisional, o

volume crescente de rebeliões, o déficit de vagas, as dificuldades de administração do sistema, a participação de grupos criminosos nos presídios em atividades extra-muros, dentre outros pontos, constituíam, segundo a imprensa paulista, evidências de uma permanente crise do sistema de segurança pública no Estado. Ao lado destes problemas, o editorial mostrava que era intenção do governador recém reconduzido de reativar seu plano de expansão prisional no interior do estado, redistribuir 30 mil novos investigadores na polícia e diminuir a taxa baixíssima de resolução de homicídios, que era de 2,5%.

Colocando aqui de modo mais enfático, a uma percepção crescente e disseminada de um sistema prisional em crise que coloca em risco o funcionamento convencional das agências de segurança pública, o governo estadual compreendia que o caminho para contornar a situação e resgatar a legitimidade política estava em investir na construção de mais presídios de modo a reduzir o déficit prisional. Dentre inúmeras formas que esta “crise” poderia ser interpretada – como decorrência da perda do controle da massa carcerária por parte do Estado, como crise dos modelos disciplinares, dos déficits de cidadania e da incidência assimétrica das medidas penais, ou como decorrência das condições deterioradas de funcionamento do sistema (sobretudo, em vista das condições do encarceramento) dentre outras abordagens possíveis – ao final, a percepção dos agentes públicos investidos de poder decisório julgaram tratar-se de apenas um problema estrutural, sob a qual, diante de uma sensação de crise entende-se que a melhor solução é sanar o déficit de vagas construindo mais unidades.

Essa percepção de que o caminho para restabelecer os padrões mínimos de execução penal no Brasil se encontra na solução de oferecer mais vagas é um tipo de concepção que se encontra muito facilmente nas falas e declarações dos gestores públicos que atuam nos altos cargos de administração. Diante disto, nossa preocupação não foi tanto em investigar e coletar fragmentos que, pelo volume, fossem corroborar esse argumento, mas sim, encontrar formulações exemplares (ainda que específicas), mas que pela lógica e singularidade de como expressam esse posicionamento dos agentes públicos, suportavam a nossa premissa de modo mais emblemático.

Quando o sr. assumiu em 1999 a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, em que áreas o sr. encontrou mais dificuldades para trabalhar, tanto em relação aos presos como em relação aos funcionários e à administração?

Na época havia dificuldades de toda ordem, mas a maior delas, que me perseguiu durante os quase sete anos [1999 – 2007] que eu fiquei no governo de São Paulo, estava ligada ao aspecto material. É muito difícil desenvolver qualquer tipo de trabalho com eficiência quando não há espaço. Quando eu assumi a secretaria no final de 1999, havia noventa e poucas carceragens na capital, de 30 vagas cada, com 200 presos em média. Esse foi um desafio enorme. Além disso, havia a Casa de Detenção do Carandiru, com 3.300 vagas preenchidas por mais de 7 mil presos, recebendo mais de 800 presos por mês. Mesmo que houvesse todos os recursos necessários para enfrentar essa situação, haveria outras dificuldades: a Lei de Licitação, encontrar local adequado para construir, o tempo necessário para a construção etc. Não era possível pensar em desenvolver um trabalho eficiente se não houvesse pelo menos uma vaga adequada para um preso. Nunca tivemos isso, apesar de serem inauguradas, nos seis anos e meio que estive na secretaria, 82 novas unidades prisionais – mais de uma por mês. Foi um trabalho enorme, mais de 60 mil vagas foram abertas nesse período, mas ainda assim insuficientes para fazer frente à quantidades de presos que o Estado de São Paulo tinha. Essa foi a maior dificuldade. (Furukawa, pág. 22, 2008)

Como podemos notar, a este conjunto de instabilidades e eventos dramáticos no complexo carcerário, as políticas públicas direcionadas à esfera prisional tentaram responder por meio de uma reestruturação do sistema punitivo, gerando uma série de efeitos, como a interiorização do sistema prisional e o aumento de recursos financeiros para a sustentação destas estruturas. Em nossa análise, esta política de expansão de vagas sinaliza claramente para uma tendência de encarceramento massivo e, enquanto tal, ela mais tem agravado os problemas aos quais tenta responder do que oferecido respostas á intensificação dos conflitos no interior deste sistema prisional.

7.2 - Reconfigurações do poder punitivo: a concentração de poderes na SAP e o processo de interiorização do sistema prisional paulista.

A tensão política crescente oriunda da situação deteriorada em que se encontrava o sistema prisional paulista no início da transição democrática forçava o governo estadual a tomar medidas que possibilitassem a retomada de padrões mínimos de controle da ordem interna. Esse objetivo de desenvolver condições elementares de controle da massa carcerária, em face da crescente sensação de ruptura e crise do sistema, levaram os gestores públicos a apostarem numa reestruturação do sistema prisional no Estado.

Como já apontamos anteriormente, era necessário desativar o Complexo do Carandiru e construir novas unidades para abrigar os mais de 7 mil internos que seriam remanejados com a desativação, de modo que, já no governo estadual de Mário Covas (1995/1999), há o desenvolvimento de uma política mais firme de construção das novas unidades. Neste início de mandato, o governador ficou reconhecido por imprimir uma política mais profissional e democrática na área da segurança pública, promovendo programas de tratamento para policiais envolvidos em ocorrências com violência e desativação dos xadrezes nos estabelecimentos policiais.

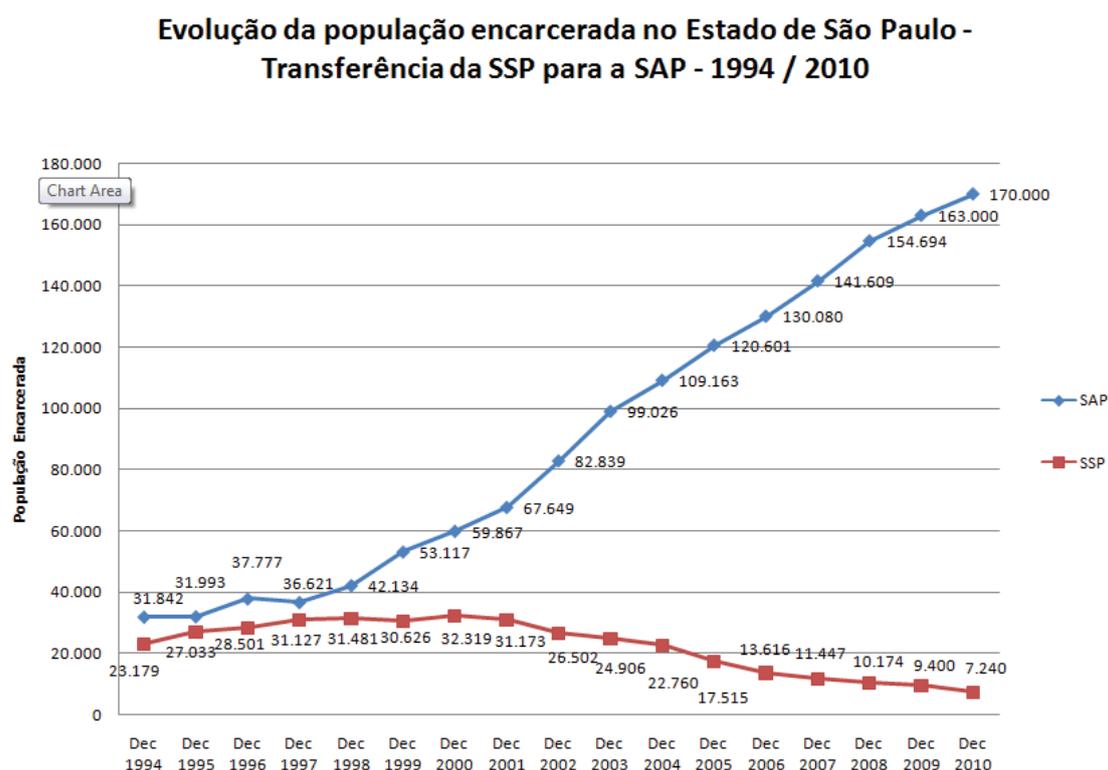
O primeiro tópico desta agenda era a transferência completa dos internos sob custódia da SSP (Secretaria da Segurança Pública) que se encontravam nos xadrezes, para estabelecimentos controlados pela secretaria específica, ou seja, a SAP (Secretaria da Administração Penitenciária).

Como se verifica na análise do Gráfico (01), tal vontade política fora executada de forma significativa, e com o passar dos anos, a SAP, consolidar-se-ia como o órgão principal na condução do sistema prisional no estado.

Em 1999, com a entrada de Nagashi Furukawa como secretário da administração penitenciária, algumas experiências entre sociedade civil e órgãos públicos foram implementadas, e se deu início a uma diversificação na arquitetura das unidades prisionais, o que sinalizava uma preocupação em modificar a paisagem árida de

ausência de projetos punitivos. Ao lado desta ênfase nas práticas de ressocialização e parcerias com outras entidades da sociedade civil, houve a preocupação, desde cedo, de construir unidades menores e mais afastadas dos centros como forma de desarticular a massa carcerária.

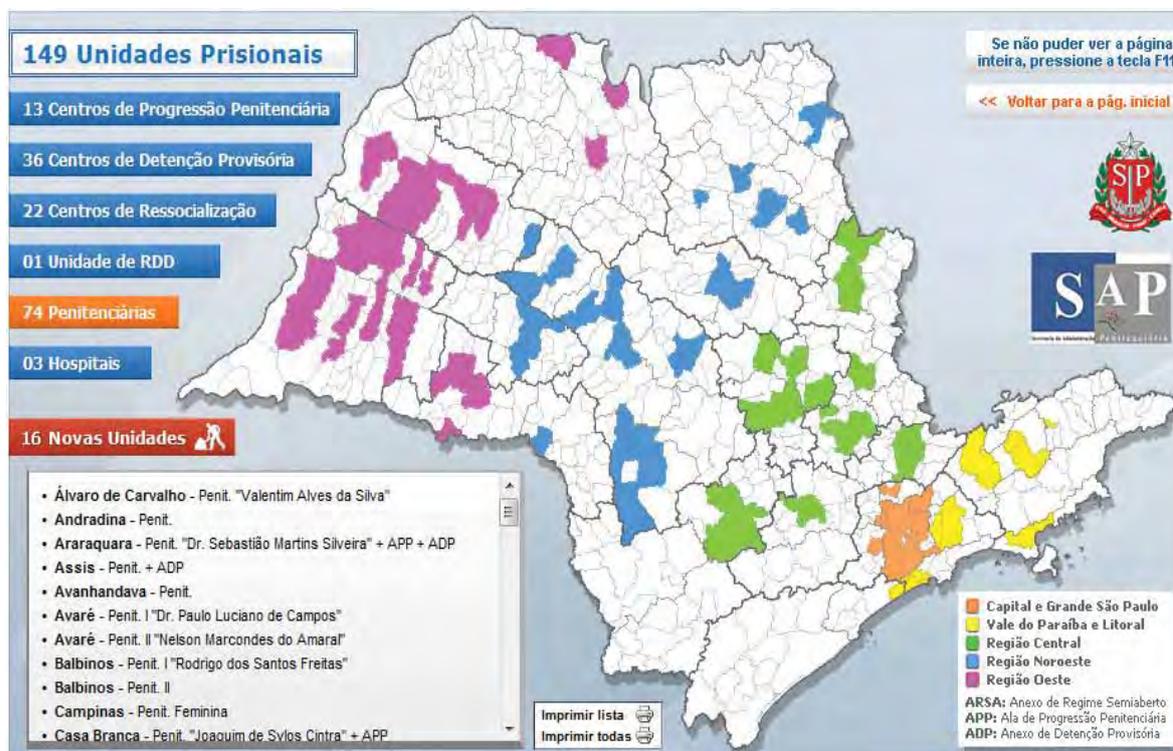
Gráfico (1) Evolução da População encarcerada no Estado de São Paulo – Transferência da SSP para a SAP – 1994 / 2010



Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Conforme se constata no gráfico acima, a população no Estado cresce de forma acelerada, numa proporção de aproximadamente 8 a 9 mil presos a mais por ano, o que demandaria uma taxa de construção de mais ou menos uma unidade prisional nova por mês no Estado para acompanhar o ritmo expansivo. Neste período 1995 – 2010, há a centralização de poder por parte da SAP, uma multiplicação de modelos de unidades de encarceramento e o processo de interiorização do sistema prisional no Estado.

Figura (1) Mapa das Unidades Prisionais no Estado de São Paulo – por coordenadorias.



Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Nas tabelas seguintes (02 a 08) iremos evidenciar algumas ocorrências que, segundo nosso entendimento, marcaram a expansão prisional. O primeiro processo que chamamos a atenção é o rápido crescimento, em curto espaço de tempo, em que a expansão se desenvolveu⁴⁷.

⁴⁷ Para facilitar as comparações aqui realizadas, não incluímos os outros tipos de unidades, a saber: os Centros de Progressão Penitenciária, os Centros de Ressocialização (CR's), os Centros de Readaptação Penitenciária, os Hospitais e as Alas de Progressão Penitenciária. Nossa justificativa é a de que os CPP's não alteram as comparações que utilizaram as Penitenciárias como base para distinguir entre regimes mais provisórios (CDP's) e os regimes mais duradouros. As alas também são mecanismos intermediários que funcionam dentro da sistemática das unidades maiores, portanto não contribuem para a comparação aqui empreendida. Já o Centro de Readaptação Penitenciária (01 no Estado) corresponde ao RDD, também referido como unidade de segurança máxima, ficando como uma categoria à parte; e os C.R.'s também se inscrevem em outra lógica (quando vistos sob a perspectiva geral do encarceramento no Estado) que constituem uma experiência diferenciada, de pequenas unidades (entre 100 a 200 internos)

Chamamos a atenção, na Tabela (02) para o fato de que praticamente todo o sistema penitenciário paulista foi construído a partir de 1989. Se tomarmos as 74 unidades por data de inauguração, como fizemos na Tabela (02), teremos a constatação de que 64 delas foram construídas a partir de 1989, ou aproximadamente, 84% do sistema foi levantado a partir desta data.

Tabela (2) Penitenciárias do Estado de São Paulo – Listagem por ano de Inauguração. (1955 – 2011)⁴⁸

Ano	Cidade	Unidade	Região	População
2011	Tupi Paulista	Penitenciária Feminina	Oeste	620
2009	São Paulo	Penitenciária	Capital	1472
2008	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1333
2006	Balbinos I	Penitenciária	Noroeste	1366
2006	Balbinos II	Penitenciária	Noroeste	1496
2006	Lavínia I	Penitenciária	Oeste	1296
2006	Lavínia II	Penitenciária	Oeste	1246
2005	Flórida Paulista	Penitenciária	Oeste	1207
2005	Guareí I	Penitenciária	Central	1482
2005	Guareí II	Penitenciária	Central	1490
2005	Irapuru	Penitenciária	Oeste	1288
2005	Marabá Paulista	Penitenciária	Oeste	1218
2005	São Paulo	Penitenciária Feminina	Capital	2630
2005	Tupi Paulista	Penitenciária	Oeste	1152
2004	Reginópolis I	Penitenciária	Oeste	1006
2004	Reginópolis II	Penitenciária	Oeste	1078
2003	Avanhandava	Penitenciária	Noroeste	1401
2003	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1350
2003	Ribeirão Preto	Penitenciária	Noroeste	1448
2002	Lavínia	Penitenciária	Oeste	1319
2002	Osvaldo Cruz	Penitenciária	Oeste	1038
2002	Paraguaçu Paulista	Penitenciária	Oeste	1171
2002	Potim I	Penitenciária	Vale do Paraíba	1322

em regime semi-aberto, que são administradas em parcerias com entidades da sociedade civil ou Organizações não-governamentais.

⁴⁸ Total população encarcerada em penitenciárias (74) no Estado de São Paulo: 90.124 internos (2011).

2002	Potim II	Penitenciária	Vale do Paraíba	1296
2002	Pracinha	Penitenciária	Oeste	1246
2002	Serra Azul I	Penitenciária	Noroeste	1488
2002	Serra Azul II	Penitenciária	Noroeste	1551
2001	Dracena	Penitenciária	Oeste	1243
2000	Iaras	Penitenciária	Noroeste	1828
2000	Itaí	Penitenciária	Noroeste	1441
2000	Ribeirão Preto	Penitenciária Feminina	Noroeste	308
1999	Iperó	Penitenciária	Central	1908
1999	Martinópolis	Penitenciária	Oeste	1304
1999	Presidente Venceslau	Penitenciária	Oeste	798
1998	Álvaro de Carvalho	Penitenciária	Noroeste	1571
1998	Andradina	Penitenciária	Noroeste	1389
1998	Avaré	Penitenciária	Noroeste	1359
1998	Casa Branca	Penitenciária	Central	1608
1998	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1492
1998	Getulina	Penitenciária	Noroeste	1591
1998	Guarulhos I	Penitenciária	Grande São Paulo	1014
1998	Guarulhos II	Penitenciária	Grande São Paulo	1830
1998	Itirapina	Penitenciária	Central	1965
1998	Junqueirópolis	Penitenciária	Oeste	1369
1998	Lucélia	Penitenciária	Oeste	1271
1998	Pacaembu	Penitenciária	Oeste	1343
1998	Riolândia	Penitenciária	Oeste	1340
1998	Valparaíso	Penitenciária	Oeste	1370
1997	Araraquara	Penitenciária	Noroeste	1026
1996	Itapetininga	Penitenciária	Central	1429
1993	Campinas	Penitenciária Feminina	Central	1098
1993	Mirandópolis	Penitenciária	Oeste	1618
1992	Hortolândia	Penitenciária	Central	1439
1992	Itapetininga	Penitenciária	Central	1399
1991	Assis	Penitenciária	Oeste	1139
1991	Mirandópolis	Penitenciária	Oeste	1594
1990	Presidente Bernardes	Penitenciária	Oeste	1080
1990	São Vicente	Penitenciária	Vale do Paraíba	0
1990	Tremembé I	Penitenciária Feminina	Vale do Paraíba	1324
1990	Tremembé II	Penitenciária	Vale do Paraíba	1324
1989	Marília	Penitenciária	Noroeste	1225

1989	Presidente Prudente	Penitenciária	Oeste	792
1989	Sorocaba	Penitenciária	Central	1420
1988	Hortolândia	Penitenciária	Central	1377
1978	Itirapina	Penitenciária	Central	579
1978	Pirajuí	Penitenciária	Noroeste	1386
1978	Tremembé	Penitenciária Feminina	Vale do Paraíba	156
1977	São Vicente	Penitenciária	Vale do Paraíba	496
1976	Sorocaba	Penitenciária	Central	624
1973	São Paulo	Penitenciária Feminina	Capital	850
1970	Avaré	Penitenciária	Noroeste	431
1961	Presidente Venceslau	Penitenciária	Oeste	645
1955	Tremembé	Penitenciária	Vale do Paraíba	321

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Partindo das informações da SAP (Secretaria da Administração Penitenciária), é impressionante constatar que o regime penitenciário no estado seja tão recente. Ao escolhermos o regime penitenciário para ilustrar essa tendência de rápida expansão, nas tabelas seguintes, apresentaremos a distribuição da população encarcerada em penitenciárias no Estado por regiões. Ficará evidente, a partir da distribuição da população encarcerada pelas regiões do estado, que há uma concentração maior dos internos submetidos ao regime penitenciário nas áreas mais afastadas da capital. Tal tendência consiste no que alguns pesquisadores chamam de processo de interiorização do sistema prisional. Nesta passagem do trabalho, buscaremos evidenciar esse processo por meio de uma descrição quantitativa, na qual é possível visualizar esse padrão de gestão da massa carcerária.

Tabela (3) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Vale do Paraíba e Litoral.⁴⁹

Ano	Cidade	Unidade	Região	População
2002	Potim I	Penitenciária	Vale do Paraíba	1322
2002	Potim II	Penitenciária	Vale do Paraíba	1296
1990	São Vicente	Penitenciária	Vale do Paraíba	0
1990	Tremembé I	Penitenciária Feminina	Vale do Paraíba	1324
1990	Tremembé II	Penitenciária	Vale do Paraíba	1324
1978	Tremembé	Penitenciária Feminina	Vale do Paraíba	156
1977	São Vicente	Penitenciária	Vale do Paraíba	496
1955	Tremembé	Penitenciária	Vale do Paraíba	321

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Tabela (4) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Oeste.⁵⁰

2011	Tupi Paulista	Penitenciária Feminina	Oeste	620
2006	Lavínia I	Penitenciária	Oeste	1296
2006	Lavínia II	Penitenciária	Oeste	1246
2005	Flórida Paulista	Penitenciária	Oeste	1207
2005	Irapuru	Penitenciária	Oeste	1288
2005	Marabá Paulista	Penitenciária	Oeste	1218
2005	Tupi Paulista	Penitenciária	Oeste	1152
2004	Reginópolis I	Penitenciária	Oeste	1006
2004	Reginópolis II	Penitenciária	Oeste	1078

⁴⁹ Total da população encarcerada: 6.239

⁵⁰ Total da população encarcerada: 31.791

2002	Lavínia	Penitenciária	Oeste	1319
2002	Osvaldo Cruz	Penitenciária	Oeste	1038
2002	Paraguaçu Paulista	Penitenciária	Oeste	1171
2002	Pracinha	Penitenciária	Oeste	1246
2001	Dracena	Penitenciária	Oeste	1243
1999	Martinópolis	Penitenciária	Oeste	1304
1999	Presidente Venceslau	Penitenciária	Oeste	798
1998	Junqueirópolis	Penitenciária	Oeste	1369
1998	Lucélia	Penitenciária	Oeste	1271
1998	Pacaembu	Penitenciária	Oeste	1343
1998	Riolândia	Penitenciária	Oeste	1340
1998	Valparaíso	Penitenciária	Oeste	1370
1993	Mirandópolis	Penitenciária	Oeste	1618
1991	Assis	Penitenciária	Oeste	1139
1991	Mirandópolis	Penitenciária	Oeste	1594
1990	Presidente Bernardes	Penitenciária	Oeste	1080
1989	Presidente Prudente	Penitenciária	Oeste	792
1961	Presidente Venceslau	Penitenciária	Oeste	645

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Tabela (5) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Noroeste.⁵¹

2006	Balbinos I	Penitenciária	Noroeste	1366
2006	Balbinos II	Penitenciária	Noroeste	1496
2003	Avanhandava	Penitenciária	Noroeste	1401
2003	Ribeirão Preto	Penitenciária	Noroeste	1448
2002	Serra Azul I	Penitenciária	Noroeste	1488
2002	Serra Azul II	Penitenciária	Noroeste	1551
2000	Iaras	Penitenciária	Noroeste	1828
2000	Itaí	Penitenciária	Noroeste	1441
2000	Ribeirão Preto	Penitenciária Feminina	Noroeste	308
1998	Álvaro de Carvalho	Penitenciária	Noroeste	1571

⁵¹ Total da população encarcerada da Coordenadoria da Região Noroeste: 22.305 internos.

1998	Andradina	Penitenciária	Noroeste	1389
1998	Avaré	Penitenciária	Noroeste	1359
1998	Getulina	Penitenciária	Noroeste	1591
1997	Araraquara	Penitenciária	Noroeste	1026
1989	Marília	Penitenciária	Noroeste	1225
1978	Pirajuí	Penitenciária	Noroeste	1386
1970	Avaré	Penitenciária	Noroeste	431

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Tabela (6) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Região Central.⁵²

2005	Guareí I	Penitenciária	Central	1482
2005	Guareí II	Penitenciária	Central	1490
1999	Iperó	Penitenciária	Central	1908
1998	Casa Branca	Penitenciária	Central	1608
1998	Itirapina	Penitenciária	Central	1965
1996	Itapetininga	Penitenciária	Central	1429
1993	Campinas	Penitenciária Feminina	Central	1098
1992	Hortolândia	Penitenciária	Central	1439
1992	Itapetininga	Penitenciária	Central	1399
1989	Sorocaba	Penitenciária	Central	1420
1988	Hortolândia	Penitenciária	Central	1377
1978	Itirapina	Penitenciária	Central	579
1976	Sorocaba	Penitenciária	Central	624

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

⁵² Total da população encarcerada da Coordenadoria da Região Central: 17.818 internos.

Tabela (7) Unidades Penitenciárias por Coordenadoria – Grande São Paulo e Capital.⁵³

2008	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1333
2003	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1350
1998	Franco da Rocha	Penitenciária	Grande São Paulo	1492
1998	Guarulhos I	Penitenciária	Grande São Paulo	1014
1998	Guarulhos II	Penitenciária	Grande São Paulo	1830

2009	São Paulo	Penitenciária	Capital	1472
2005	São Paulo	Penitenciária Feminina	Capital	2630
1973	São Paulo	Penitenciária Feminina	Capital	850

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Ao final desta exposição, a articulação das informações apresentadas confirmam a perspectiva de interiorização que influenciam nas estratégias de gestão da massa carcerária. Somando-se a população de internos das duas regiões mais afastadas da capital (Regiões Oeste e Noroeste), o contingente soma 54.036, aproximadamente 60%, do total de indivíduos cumprindo pena em regime penitenciário. Em contraste, as regiões centrais, Coordenadoria da Capital e da Grande São Paulo e do Vale do Paraíba, encontra-se a menor incidência de internos nas penitenciárias, teremos 18.210, o que equivale a 20% do total da custódia em penitenciárias no Estado de São Paulo.

Ou seja, além de um sistema penitenciário recente, sua concentração encontra-se claramente interiorizada.

⁵³ Total da população encarcerada da Coordenadoria da Grande São Paulo e Capital: 11.971.

Uma vez analisadas as unidades penitenciárias do Estado de São Paulo, passamos agora a contrastar com a listagem dos Centros de Detenção Provisória (CDP's). O que mais chama a atenção, neste aspecto, é a maior incidência de unidades de detenção provisória próximos da capital, passando pela grande São Paulo e região da Coordenadoria Central.

Tabela (8) Lista dos CDP's (Centro de Detenção Provisória) no Estado de São Paulo – por regiões das Coordenadorias.⁵⁴

Ano	Cidade	Unidade	Região	População
1994	São Paulo	CDP	Capital	1458
2004	São Paulo IV	CDP	Capital	1351
2008	São Paulo VI	CDP	Capital	1211
2008	São Paulo V	CDP	Capital	1581
2000	São Paulo III	CDP	Capital	2000
2000	São Paulo II	CDP	Capital	1692
2000	São Paulo I	CDP	Capital	1685
2004	Americana	CDP	Central	1202
2000	Campinas	CDP	Central	1574
2002	Hortolândia	CDP	Central	1802
2010	Jundiaí	CDP	Central	1474
2001	Piracicaba	CDP	Central	1585
1989	Sorocaba	CDP	Central	1539
2005	Diadema	CDP	Grande São Paulo	1291
2004	Franco da Rocha	CDP Feminino	Grande São Paulo	1459
2002	Guarulhos I	CDP	Grande São Paulo	1714
2002	Guarulhos II	CDP	Grande São Paulo	2019
2006	Itapeverica da Serra	CDP	Grande São Paulo	2126
2004	Mauá	CDP	Grande São Paulo	1294
2000	Osasco	CDP	Grande São Paulo	2362
2000	Santo André	CDP	Grande São Paulo	1771

⁵⁴ Total da população encarcerada (CDP's): 54.286 internos (2011).

			Paulo	
2005	São Bernardo do Campo	CDP	Grande São Paulo	2359
2003	Bauru	CDP	Noroeste	1352
2010	Franca	CDP	Noroeste	1026
2002	Ribeirão Preto	CDP	Noroeste	830
2008	Serra Azul	CDP	Noroeste	1239
2005	Caiuá	CDP	Oeste	1057
2002	São José do Rio Preto	CDP	Oeste	1640
2008	Caraguatatuba	CDP	Vale do Paraíba	1080
2002	Mogi das Cruzes	CDP	Vale do Paraíba	1743
2004	Praia Grande	CDP	Vale do Paraíba	1244
2002	São José dos Campos	CDP	Vale do Paraíba	1211
2002	São Vicente	CDP	Vale do Paraíba	1861
2003	Suzano	CDP	Vale do Paraíba	1746
2001	Taubaté	CDP	Vale do Paraíba	1708

Fonte: SAP – Secretaria da Administração Penitenciária. <http://www.sap.sp.gov.br/> acesso em 11/10/2011.

Somando-se a população custodiada pelos CDP's da região Oeste e Noroeste (as mais afastadas), temos aproximadamente 13,5% dos internos (7.144) do total de 54.286. Da mesma maneira que fizemos o cálculo para as penitenciárias, nos CDP's das duas regiões centrais (Capital e Grande São Paulo e Vale do Paraíba e Litoral) somam 37.966, o que equivale a 69% do total de internos nos CDP's do Estado de São Paulo.

Por meio da análise destes dados fica evidente a lógica (por muitos analistas discutida) de distribuição da população prisional seguindo o padrão de CDP's mais próximos da Capital e regimes mais longos e rigorosos (penitenciárias) mais afastadas rumo ao interior do Estado.

Concentração da População	Regiões Oeste e Noroeste	Regiões Grande São Paulo e Vale do Paraíba
Regimes Longos (Penitenciárias)	60%	20%
Regimes Provisórios (CDP's)	13,5%	69%

Regiões/Regimes de Custódia	Capital e Grande São Paulo	Vale do Paraíba e Litoral	Central	Noroeste	Oeste
Penitenciárias	11.971	6.239	17.818	22.305	31.731
CDP's	27.373	10.593	9.176	4.447	2.697
Total	39.344	16.832	26.994	26.752	34.428

Ao lado da significativa velocidade que assumiu a construção de unidades prisionais no interior do Estado de São Paulo, a partir de uma análise mais detida destas informações contidas nas Tabelas acima, constatam-se algumas racionalidades que influenciaram neste processo expansivo. Embora não seja um princípio assumido na retórica da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), os critérios que influenciam nas escolhas dos locais para as novas unidades prisionais podem ser identificados quando observamos a trajetória descrita pela expansão ocorrida.

Segundo a retórica oficial, a expansão do sistema prisional no Estado de São Paulo deveria primar por dois princípios: o primeiro, o da modernização, de modo que as novas unidades trariam melhores condições físicas de cumprimento da pena; e o segundo, o da regionalização, de acordo com o qual, os detentos deveriam cumprir suas penas em localidades próximas a de seus familiares, como um método mais apropriado para a ressocialização dos internos.

Quanto ao primeiro ponto, a experiência tem mostrado que unidades novas rapidamente absorvem uma demanda crescente de condenações e vagas no sistema, deixando-as novamente superlotadas em poucos anos, o que facilita a deterioração das condições do encarceramento. Neste quesito, agrava-se ainda mais a situação o fato de que o número de funcionários não tem acompanhado o crescimento da população de internos⁵⁵.

Analisando a trajetória descrita pela expansão prisional, logo se constata a superficialidade desta retórica governamental. Quando observamos a origem dos presos e a quantidade de crimes e condenações registradas nas estatísticas de segurança pública, notamos claramente uma concentração maior de condenados e ocorrências criminais nos principais centros urbanos do Estado, sobretudo nas regiões da Capital, Grande São Paulo e região de Campinas, totalizando a origem de mais de 70% da população prisional do Estado.

Em contraste com essa informação, temos o fato de que a maior coordenadoria regional do sistema penitenciário do Estado, a coordenadoria da região Oeste (contando com 36 unidades prisionais, sendo 26 penitenciárias), a que conta com o maior

⁵⁵ No Brasil, há poucos dados sobre a relação do número de presos/funcionários. A pouca informação existente a respeito demonstra que a expansão das unidades não foi acompanhada de um investimento proporcional em recursos humanos e profissionalização dos novos funcionários. Segundo dados trazidos por Salla (2006) e Dias (2011), em 1994, a relação funcionário/preso era de 1 / 2,7, indo para 1 / 4,9 em 2006 e salta para 1 / 7,3 em 2010. Há que se considerar, ainda, o modo de distribuição do trabalho prisional em turnos 12/24 horas, o que torna a proporção ainda mais problemática. Elias Carranza, numa pesquisa do ILANUD, 2001, apontava que a proporção ideal, segundo os tratados internacionais (regras mínimas sobre tratamento penal) seria um relação que não extrapolasse a relação de 1 funcionário a cada 4 presos (1 / 4 funcionário/preso). Segundo Carranza, pela dinâmica do trabalho prisional essas taxas deveriam ser multiplicadas por 4 (4x), para se chegar a uma imagem mais próxima do cotidiano prisional. Se tomarmos como parâmetro o último número sugerido por Dias (2011), 1 / 7,3, com as considerações de Carranza, teríamos um cenário, em São Paulo, no qual a média é de 1 funcionário cuidando de aproximadamente 30 internos.

crescimento proporcional ocorrido durante a expansão, é atualmente a região que detém a maior população custodiada.

Tal consideração expõe de forma visível a contradição do discurso da regionalização: ao contrário de cumprirem pena nas regiões próximas, há um grande deslocamento dos internos da capital para o interior de São Paulo, e esta distância tem dificultado, e muito, o contato e a proximidade dos presos com suas famílias. Este mecanismo, que parece favorecer somente a lógica da invisibilidade dos problemas penais (almejada pelas administrações prisionais), tem se mostrado como uma sistemática que além de afetar as relações entre presos e familiares, atinge funcionários e administração bem como gera conseqüências para as municipalidades e processos sociais mais amplos, matizando mais uma vez as esperadas separações sugeridas pelos muros que buscam separar sociedade livre e sociedade dos cativos.

7.3 - Investigado os suportes da expansão prisional.

Investigar a dinâmica pela qual são construídos os novos presídios também constituiu um foco possível de pesquisa que o trabalho julgou ser um importante material para a compreensão deste processo de expansão prisional no Estado de São Paulo. Com base neste conhecimento, talvez seja possível identificar os critérios e as racionalidades políticas que orientam essas decisões de modo a qualificar melhor essas políticas públicas que influenciam na atuação do sistema carcerário.

Ainda que a investigação desta temática não tenha sido exaustiva, a partir dela foi possível perceber a importância da identificação de atores políticos privilegiados neste processo, como a compreensão da articulação entre prefeitos municipais, com representantes estaduais – secretários da Secretaria de Segurança Pública e Secretaria da Administração Penitenciária, e demais dinâmicas para obter mais informações sobre elementos externos, como questões partidárias, interesses políticos, favorecimento econômico e processos de terceirização que estão envolvidos neste processo político no qual se desenvolve a expansão prisional.

Nesta parte, dedicamos atenção especial para tentar compreender como são tomadas as decisões, quais atores políticos, que tipos de leis e critérios orientam essas decisões e até mesmo o modo como funcionam os procedimentos de licitação de presídios⁵⁶.

⁵⁶ Embora bastante preliminar neste trabalho, a pesquisa apontou que nestas interfaces há elementos importantes que contribuem para o debate da expansão prisional, como por exemplo, acerca das questões locais que bloqueiam ou favorecem a construção de presídios nos pequenos municípios. Quanto a isto, seria importante, em trabalhos futuros, investigar processos de resistência à construção de unidades (movimentos sociais que apresentaram resistência), ou mesmo, quais seriam os fatores (como conjunturas políticas e partidárias) que aceleram este processo.

Figura (2) Roteiro das Atividades Pré-construção de nova unidade prisional.

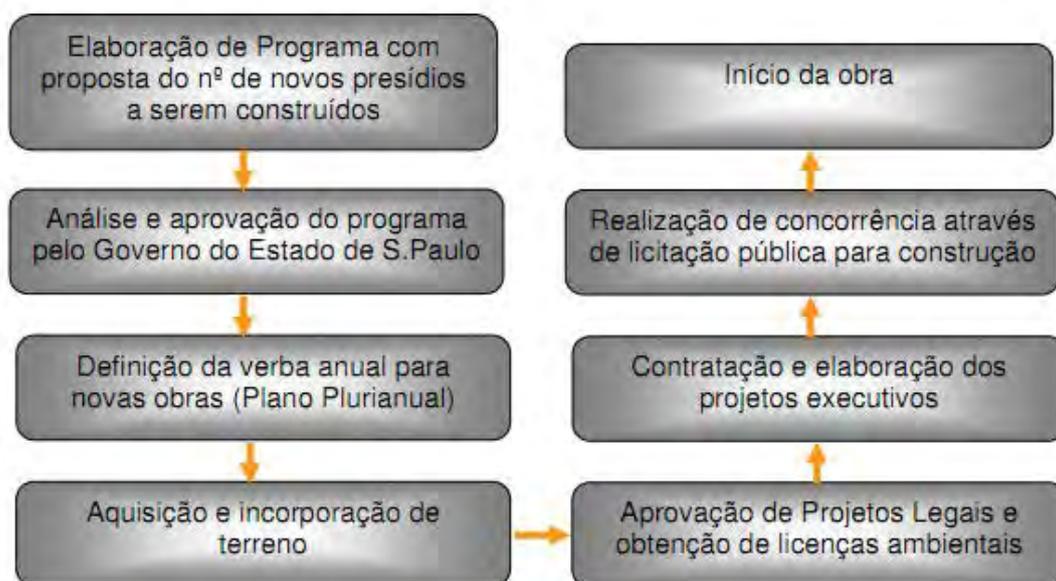


Figura 08 – Roteiro das Atividades Pré-Construção de um Novo Estabelecimento Prisional
 Fonte: Edital concorrência nº 01/2008 processo SAP/GS nº 071/2008

Fonte: Estudo das penitenciárias paulistas com ênfase na privatização do ativo imobiliário e na análise crítica da qualidade deste investimento. Raquel Paslar - Monografia para obtenção de Título em MBA Gerenciamento de Empresas e Empreendimentos em Construção Civil - USP - 2009⁵⁷

Neste fluxograma, podemos notar que a iniciativa para a construção parte da própria Secretaria da Administração Penitenciária⁵⁸, e passa por diferentes instâncias até a concretização da obra prisional. Neste processo, levantamos a hipótese de que nas decisões e atuações que marcam essa trajetória da construção é possível identificar momentos privilegiados em que se evidenciam as ações e as estratégias políticas que impulsionam a expansão prisional.

⁵⁷ O trabalho de Raquel Pastana há uma hipótese de investigação bastante simbólico do processo de expansão prisional. A autora parte da possibilidade de, em algum momento, o sistema punitivo ser privatizado. Diante disto, sua investigação torna-se analisar qual a viabilidade econômica de um presídio privado para a iniciativa privada no Brasil.

⁵⁸ É bom lembrar, neste caso, que a SAP, representa o governo estadual executivo.

Seja na assembléia legislativa, no momento em que define critérios no plano plurianual prevendo a construção de presídios, nas interações entre os prefeitos e governador (secretário da administração penitenciária) e possíveis forças políticas que podem tentar embargar o processo de construção, como entidades da sociedade civil e Ministério Público (sobretudo na fase das licenças ambientais), neste complexo de ações e procedimentos, encontramos um campo de políticas públicas que compete à expansão prisional. No fluxograma anterior, também é possível visualizar uma abertura aos interesses privados do setor e a interação destes com a gestão pública, como sugeriu a interpretação baseada no complexo industrial carcerário.

Um dos exemplos destes resultados da investigação foi o Plano Plurianual 2008 – 2011. Trata-se de uma Lei orçamentária na qual se criam destinações de recursos para as Secretarias, das diversas áreas sociais, e especifica-se também a criação de unidades prisionais.

Nos próprios documentos produzidos pelas agências estaduais, encontramos algumas justificações dos investimentos e também propostas governamentais do governo estadual paulista a respeito da pasta de Administração Penitenciária. Baseando-se na própria retórica institucional, podemos acompanhar o modo como os gestores compreendem e desenvolvem políticas públicas para o sistema. Para uma avaliação destes discursos institucionais, levamos em conta a característica de que os próprios gestores públicos avaliam como positiva a criação de mais vagas no sistema. Desta maneira, embora as justificativas governamentais possam, muitas vezes, serem revestidas de elementos retóricos e ideológicos, neste caso, julgamos que estes discursos, em sua devida contextualização, evidenciam bem as racionalidades políticas que favorecem as tendências de encarceramento massivo.

Administração Penitenciária

As iniciativas nessa área voltam-se para o duplo objetivo de proteger a sociedade, contendo a violência e a criminalidade, e oferecer condições para a reinserção social dos presos. Com esses propósitos, as prioridades de 2008 a 2011 consistirão em retirar os detentos dos anexos das delegacias, ampliar e modernizar o sistema prisional e fiscalizar a aplicação das penas alternativas à privação da liberdade para os delitos de menor gravidade. Será feito também um grande esforço para implantar e desenvolver sistemas de inteligência prisional nas diversas unidades, para prevenir rebeliões, fugas e outras atividades delituosas.

Serão construídos novos presídios, entre eles unidades específicas para mulheres, para presos em regime semi-aberto e para detentos provisórios, abrindo-se 37 mil novas vagas no sistema. Será oferecido ensino fundamental e médio a quase 155 mil presos. E serão implantadas mais nove centrais de atendimento aos egressos.

A Secretaria de Administração Penitenciária deverá receber R\$ 8 bilhões ao longo dos quatro anos.

Fonte: Plano Plurianual do Estado de São Paulo, programa 2008 – 2011.

Avançando nesta abordagem, no interior do orçamento da pasta da administração penitenciária, outro ponto que chamou nossa atenção fora o plano 3801, intitulado projeto de Expansão e Modernização do Sistema. Dentre diversas modalidades de gastos, como os setores de recursos humanos e projetos sociais, no conjunto do orçamento da secretaria penitenciária estadual, do plano plurianual, é nele que iremos encontrar as projeções, os andamentos das obras e as justificativas do estado para construir novas unidades. Remetemos aqui para o anexo 01, ao final do trabalho, na prestação de contas da SAP onde constam referências sobre a destinação destes recursos.

O crescimento dos recursos utilizados pelo sistema prisional também chamam a atenção no interior das análises sobre a expansão prisional. Ainda que existam poucas informações concludentes a respeito, julgamos ser importante a atividade de levantar

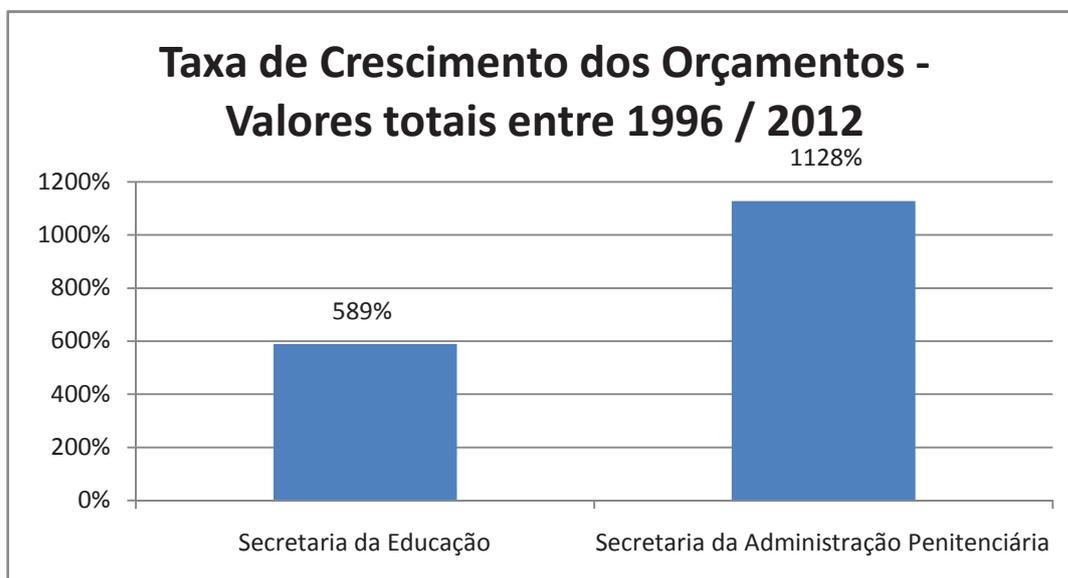
esses dados para termos uma compreensão mais detalhada de quais foram os suportes deste crescimento do sistema prisional, e quais foram os impactos de seu desenvolvimento. Utilizamos a pasta da Educação apenas como um paralelo de comparação, seguindo sugestões de analistas da área das políticas públicas.

Tabela (9) Orçamento das Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e da Educação – 1996 / 2012 – Despesas Total Anual.

Pasta	Secretaria da Administração Penitenciária	Secretaria da Educação
1996	R\$ 236.455.714	R\$ 3.240.951.899
1997	R\$ 287.325.577	R\$ 3.607.967.568
1998	R\$ 471.007.971	R\$ 5.617.437.945
1999	R\$ 359.493.655	R\$ 5.562.774.956
2000	R\$ 388.794.099	R\$ 5.888.968.899
2001	R\$ 548.591.147	R\$ 6.624.694.121
2002	R\$ 591.270.913	R\$ 7.522.352.683
2003	R\$ 642.157.395	R\$ 8.280.999.692
2004	R\$ 990.571.865	R\$ 9.206.655.243
2005	R\$ 1.101.952.139	R\$ 9.840.417.133
2006	R\$ 1.324.023.675	R\$ 11.619.835.101
2007	R\$ 1.505.223.356	R\$ 12.001.769.852
2008	R\$ 1.919.945.902	R\$ 13.451.653.413
2009	R\$ 2.422.189.830	R\$ 15.513.573.573
2010	R\$ 2.420.054.881	R\$ 16.293.295.513
2011	R\$ 2.714.311.325	R\$ 19.725.391.452
2012	R\$ 2.903.777.739	R\$ 22.339.377.933

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo: <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=16&id=13> acesso em 18/01/2012

Gráfico (2) Taxa de Crescimento dos Orçamentos – Valores totais entre 1996 / 2012 - Secretaria de Planejamento em desenvolvimento regional do Estado de São Paulo.



Fonte: Secretaria de Planejamento em desenvolvimento regional do Estado de São Paulo.

Em semelhança às discussões de Wacquant (2003), podemos notar um crescente investimento na área prisional, que não foi acompanhado pela taxa de investimento na área da educação. Ainda que seja prematuro estabelecer quaisquer relações (tal como as teses do estado penal) é de se considerar que as políticas públicas no sistema penitenciário, a despeito do investimento crescente, não têm mostrado nenhum indício de melhoria ou de benefícios para a sociedade paulista.

Este crescimento do investimento em prisões fica mais evidenciado no momento em que comparamos especificamente os tipos de destinação dos recursos. Se na Tabela (09) e no Gráfico (02), tínhamos uma vaga informação de um maior investimento na área das prisões, quando comparamos, nestes orçamentos, qual é a proporção de recursos é utilizada, em cada um deles, para, respectivamente construir e reformar escolas e prisões. Ainda que o orçamento da educação seja 7,5 vezes maior que o da secretaria penitenciária, mesmo assim, o investimento para a construção de presídios se equipara à da pasta da educação. Poder-se-ia questionar: se a expansão de escolas não é

prioridade na pasta da educação, porquê deveria ser na pasta da administração penitenciária?

Tabela (10) Descrição das Despesas no Orçamento, segundo as categorias de investimento.

Código da Despesa	0814 - Expansão, melhoria e reforma da rede física Escolar (*)⁵⁹	3801 - Expansão e modernização do Sistema Prisional
2011	R\$ 550.498.721	R\$ 507.850.100
2010	R\$ 440.833.470	R\$ 471.300.205
2009	R\$ 363.617.474	R\$ 594.663.342
2008	R\$ 288.573.658	R\$ 365.302.250
2007	R\$ 254.740.486	R\$ 151.169.887
2006	R\$ 248.929.000	R\$ 259.432.474
2005	R\$ 161.000.000	R\$ 108.423.665
2004	R\$ 148.592.676	R\$ 178.250.310
2003	R\$ 186.000.000	R\$ 16.000.000
2002	R\$ 120.699.999	R\$ 26.412.000

Fonte: Secretaria de Planejamento em desenvolvimento regional do Estado de São Paulo. <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=17&id=13> acesso em 18/09/2011.

A investigação do uso destes recursos e de suas destinações evidencia ainda mais essa política expansiva de encarceramento massivo. Se há indícios dela nos discursos e nas racionalidades políticas que fundamentam leis e decisões judiciais, mesmo diante disto, perante o que foi exposto, podemos considerar que será nos recursos e orçamentos que iremos encontrar fortes evidências de uma política penal massiva e os suportes para o seu desenvolvimento.

⁵⁹ (*) Observação: até 2007, os gastos relacionados com esta finalidade estavam classificados a partir de outro código – 1032 – Expansão, adequação e manutenção corretiva da rede física escolar. Embora com designações diferentes, essencialmente constituem o mesmo tipo de despesa. Nos documentos anteriores ao ano de 2001, os relatórios disponíveis não descrevem os gastos segundo as atividades das respectivas pastas administrativas (Secretaria da Educação e Secretaria da Administração Penitenciária).

8 - Políticas Públicas do Governo Federal e o apoio à expansão prisional: uma análise do FUNPEN.

Uma investigação preliminar acerca das leis e diretrizes governamentais que implementam políticas públicas para a área do sistema prisional já permite observar uma tendência do governo federal de apoio substantivo e suporte financeiro para a expansão prisional nos Estados. Estas considerações ficam evidentes quando analisamos não apenas pelo teor das políticas que estimulam a construção de novas unidades (que são propostas sem quaisquer exigências estaduais quanto ao desenvolvimento de políticas sociais na segurança pública), mas também pela natureza dos gastos que são realizados com as verbas federais.

A pesquisa mostrou, ao longo do confronto com legislações e ações governamentais, que o Governo Federal também exerce influência na construção das novas unidades prisionais dos Estados, não só pelos recursos que distribui, mas até mesmo do ponto de diretrizes valorativas que estimulam os estados a ampliarem seus sistemas prisionais. Por meio de uma política pública (declarada nas próprias diretrizes expressas nos Planos Nacionais de Direitos Humanos I, II, III) a intenção de auxiliar os estados membros a reformarem e a modernizarem seus sistemas prisionais⁶⁰.

Deste modo, podemos considerar, preliminarmente, que o processo político que a expansão articula é complexo, e muitas vezes compreende decisões políticas das três

⁶⁰ É interessante considerar que, embora o Brasil apresente uma diversidade grande no que diz respeito às realidades do encarceramento nos Estados, as políticas públicas penitenciárias, no âmbito federal, continuam unificadas como orientação uniforme para todas as unidades da federação. Diante disto, podemos avaliar que, se de um lado essa recente entrada do governo federal como ator propositivo nas políticas públicas foi importante para cobrar padrões mínimos nas condições do encarceramento do país (tal conduta, pode ser visualizada na tentativa de implementação do sistema de informação unificado Infopen e na atuação do CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - , por outro lado, essa unificação das políticas passa ao largo das diferenças regionais, propondo ações de um mesmo teor, para contextos muito heterogêneos. No caso específico que discutimos, a análise da construção de vagas em diferentes regiões pode variar muito de avaliação, pois há conjunturas nas quais as condições materiais são muito precárias; paralelamente, há estados, como o caso de São Paulo, que a reforma material dos estabelecimentos acaba ganhando um contorno de expansão prisional.

esferas (federal, estadual, municipal), e torna-se, portanto, um objeto de pouca visibilidade, circulando somente em altas esferas de poder entre gestores diretamente envolvidos com o processo.

Uma das fontes disponíveis para analisar esse processo é o relatório do FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional). Neste documento, há indicações de quantas vagas são criadas nos Estados com as verbas federais e como se dá a distribuição dos recursos do governo federal no setor. Na Figura (3), logo abaixo, é possível notar uma influência política de destaque em relação ao estado de São Paulo, que, sozinho, capta praticamente 1/3 de todo o recurso distribuído pelo governo federal nas duas últimas décadas.

Figura (3) Contratação de Vagas com recursos do FUNPEN, por Estados – 1995 / 2010.

A maior parte dos recursos do Fundo foi destinada para a contratação de vagas e modernização dos estabelecimentos penais já existentes.

Tabela 10. Contratação de vagas com recursos do Funpen por UF – 1995 a 2010

UF	Vagas Contratadas	%
AC	1.525	1,78%
AL	1.727	2,02%
AM	1.752	2,05%
AP	770	0,90%
BA	3.558	4,16%
CE	1.481	1,73%
DF	3.550	4,15%
ES	3.344	3,91%
GO	2.920	3,42%
MA	664	0,78%
MG	5.747	6,73%
MS	2.299	2,69%
MT	2.211	2,59%
PA	1.435	1,68%
PB	2.692	3,15%
PE	3.138	3,67%
PI	1.809	2,12%
PR	1.463	1,71%
RJ	3.894	4,56%
RN	1.766	2,07%
RO	2.202	2,58%
RR	203	0,24%
RS	2.508	2,94%
SC	2.906	3,40%
SE	914	1,07%
SP	27.223	31,86%
TO	1.743	2,04%
Total	85.444	100,00%



Acrescentando mais um ponto nesta discussão, quando avaliamos a utilização

dos recursos e a forma como são aplicados, temos um panorama claro de priorização de construção de unidades prisionais em detrimento de quaisquer outras atividades. É curioso, ao se analisar os relatórios federais, que quase a totalidade dos recursos da esfera federal (FUNPEN) são diretamente aplicados na construção de novas unidades. A justificativa encontrada nos próprios relatórios dos órgãos federais baseia-se na idéia de que as políticas penitenciárias alternativas e ressocializadoras deveriam ficar sob responsabilidade das pastas estaduais e municipais por conta da proximidade com que estas esferas administram o sistema prisional.

Entretanto, a maior parte dos recursos do Funpen foi destinada para a geração de vagas e modernização dos estabelecimentos penais já existentes. A manutenção do sistema penitenciário possui custo muito elevado, fato esse que impede que as Unidades da Federação disponham de recursos para investimentos no sistema, sendo assim, os Estados necessitam de auxílio do Governo Federal para a geração de vagas e demais despesas de investimento. É aí que entra o Fundo Penitenciário Nacional. A Tabela abaixo apresenta o quantitativo de vagas que foi gerado em cada Estado, desde a criação do Funpen.

Nas partes do relatório onde encontramos a descrição dos investimentos feitos pelos estados dos recursos federais, a percepção de um apoio irrestrito à construção de novas unidades novamente se verifica. Na Tabela (11) apresentamos uma análise do relatório do FUNPEN a respeito do estado de São Paulo, no qual há descrições da natureza da utilização dos recursos federais. A tabela ilustra de forma clara uma baixa diversificação de recursos e projetos, ficando a grande maioria dos investimentos ligados à construções e aparelhagem dos sistemas prisionais. Tal esvaziamento de políticas públicas que possam direcionar melhor estes recursos são, de acordo com nossa análise, indícios de uma política de encarceramento massivo no estado.

Tabela (11) Caracterização da destinação dos Recursos do FUNPEN utilizados pelo Estado de São Paulo – período 1996 à 2007.

	Natureza da Destinação do Recurso	Valor em Reais / R\$
	Apoio à medidas alternativas -	R\$ 5 milhões
	Multirão Carcerário -	R\$ 2 milhões (funpen registra 05)
	Gastos com reformas em 2004 (02 duas) -	R\$ 22 milhões
	Gastos com aparelhagem das unidades (equipamentos de segurança e inteligência)	R\$ 47 milhões (Somente em 2006)
	Gastos com equipamentos médicos e serviços de saúde (1996/2009) -	R\$ 900 mil
	Gastos Diversos	R\$ 530 mil

	Construções de Presídios	R\$ 544 milhões aprox. (1996/2007) – (21-penitenciárias / 17 CDP's / 15 CR's)
--	--------------------------	---

Fonte: FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional – 2009 / 2010 – Ministério da Justiça. Brasília, 2010. <http://portal.mj.gov.br/> - acesso em 05/08/2011.

Tabela (12) Descrição dos Gastos do FUNPEN no Estado de São Paulo – 1996 / 2009.

ANO	QUILTO	CONVÊNTE/CONTRATO	VALOR		
			FUNPEN	CONTRATADA	FÓRTELO
1996		GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	R\$ 377.584,00	19.835.429,70	103.813.008,79
1996	PROJETO MUTIRÃO NA EXECUÇÃO PENAL/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	156.046,00	31.202,20	187.258,20
1987	REALIZAÇÃO DO SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PENAS ALTERNATIVAS E SISTEMA PENITENCIÁRIO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	80.000,00	16.000,00	96.000,00
1997	PROJETO 300 - 1ª SEMANA NACIONAL DE DEFENSÃO E TRIBUTAMENTO DE PESSOAL PENITENCIÁRIO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	54.000,00	6.000,00	60.000,00
1997	EXECUÇÃO DO MORS-SP REGIONAL SOBRE CONTROLE DE ARMAS DE FOGO PARA AS AMÉRICAS EM CONJUNTO COM A SUBSEDE DO ILMARCO NO ESTADO DE SÃO PAULO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	30.000,00	6.000,00	36.000,00
1997	EXECUÇÃO DO CASASTRO E CONTROLE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	600.000,00	100.000,00	700.000,00
1998	MUTIRÃO NA EXECUÇÃO PENAL/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	200.000,00	30.000,00	230.000,00
1999	MUTIRÃO NA EXECUÇÃO PENAL/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	394.000,00	108.000,00	502.000,00
1999	PROJETO DE PENAS ALTERNATIVAS NO ESTADO DE SÃO PAULO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	250.000,00	47.560,00	297.560,00
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE READAPTAÇÃO PENITENCIÁRIA PRESIDENTE WERNEDES/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.098.547,49	1.271.636,87	6.370.184,36
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE TABOATE - COP/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4.612.000,00	1.519.297,11	6.131.297,11
2000	PROGRAMA PENITENCIÁRIO DE DESENVOLVIMENTO GERAL/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	192.513,00	48.126,40	240.639,40
2000	ADQUIÇÃO DE DETECTORES DE METAS TIPO PORTAL NAS UNIDADES PENITENCIÁRIAS/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	167.426,60	41.958,64	209.385,24
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP QUATILHOS I/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.159.044,66	1.280.781,17	6.439.825,83
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR AMARALJANCA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.536.406,24	631.608,87	3.168.015,11
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO DE APAQUATUBA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.064.289,18	515.882,00	2.580.171,18
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA CIDADE DE MOCOCA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.305.072,08	591.493,27	2.896.565,35
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE TABATINGA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.668.841,85	639.710,46	3.308.552,31
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE TABATINGA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.278.390,58	569.598,89	2.847.989,47
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA CIDADE DE LIMOEIRO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.380.084,72	587.516,18	2.967.600,90

SÃO PAULO

ANO	QUILÔMETRO	CONVENIENTE CONTRATADO	VALOR		
			FUNDEO	CONTRATATIVA	PROJETO
2009	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO DE URS-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.471.374,67	617.643,67	3.089.018,34
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO EM MARILIAS-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.234.640,88	526.650,10	2.761.290,98
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP DE GUARULHOS-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.066.382,62	1.266.925,66	6.333.308,28
2000	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA CIDADE DE AVARE-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.319.827,64	579.453,41	2.899.281,05
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP DE SÃO VICENTE-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.117.600,18	1.279.400,04	6.397.000,22
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP DE HORTOLÂNDIA-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.191.902,40	1.205.472,00	6.397.374,40
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA CIDADE DE SUMARÉ-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	1.919.893,12	479.971,28	2.399.864,40
2001	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA DE LAVÍNIA-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4.990.936,81	3.727.465,99	8.718.402,80
2001	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA DE SERRA AZUL, LINHADES "E" E "F"-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	9.678.813,89	7.381.351,47	17.060.165,36
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE PROGRESSÃO PENITENCIÁRIA DE VAL PARAISSO-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.901.709,59	1.989.822,86	4.891.532,45
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE PROGRESSÃO PENITENCIÁRIA DE PIRACEMBU-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.859.672,19	1.964.652,81	4.824.325,00
2001	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA EM OSVALDO CRUZ-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4.037.403,87	3.795.204,69	7.832.608,56
2001	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA EM FRANCA-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4.877.474,43	3.709.826,45	8.587.300,88
2001	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA DE DRACENA-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4.029.211,05	3.743.653,46	7.772.864,51
2001	PROGRAMA DE APOIO AO EGRESSO FUNAP	FUNDAÇÃO PROJ. DE APOIO AO EGRESSO PENITENCIÁRIO "FUNAP"	706.800,00	140.600,00	847.400,00
2001	PROJETO REAJUSTE TERAPÊUTICO - 2001 NO ESTADO DE SÃO PAULO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	599.090,00	135.800,00	734.890,00
2001	PROGRAMA DE AJUDA À EXECUÇÃO PENAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	234.296,00	46.774,00	281.070,00
2001	EXECUÇÃO DAS OBRAS DE CONCLUSÃO DA CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA COMPACTA DE FRANCA-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	1.598.725,24	2.370.138,87	3.968.864,11
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA HORIZONTAL DE MOCÍ DAS CRUZES-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.948.584,88	1.486.642,21	7.435.227,09
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA HORIZONTAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.929.892,97	1.523.317,26	7.453.210,23

SÃO PAULO

ANO	OBJETO	CONVÊNTE/CONTRATADO	VALOR		
			FUNDEI	CONTRATATIVA	PROJETO
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA HORIZONTAL DE OSASCO HODOMEL	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.893.609,29	6.890.265,41	14.899.895,29
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA HORIZONTAL DE SUZANO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	6.151.218,22	3.022.001,63	9.173.226,65
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA VERTICAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.495.226,17	6.885.875,91	12.379.201,98
2001	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA HORIZONTAL DE OSASCO SALES/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	5.668.294,56	4.474.071,14	13.970.365,70
2002	CONSTRUÇÃO DE ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO E RECUPERAÇÃO DA REDE COLETORA INTERNA A UNIDADE DO PRESÍDIO DR. RUBENS ALEMO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	619.831,82	154.997,95	774.789,77
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA VERTICAL DE MAUÁ/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.448.553,14	692.128,09	4.310.691,42
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA VERTICAL DE MAUÁ/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	6.163.883,09	4.540.965,77	2.704.828,66
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP BAURUP/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	11.508.104,54	1.649.085,63	13.344.428,17
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP VERTICAL DE DIADENA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	16.332.100,92	4.548.114,73	20.678.873,69
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP VERTICAL DE DIADENA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	6.705.181,21	3.717.220,48	10.229.381,99
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA - COP DE ILAÍSCERA DA SERRA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	6.121.775,23	1.681.843,81	8.409.719,04
2002	CONSTRUÇÃO DA REINTECARRA COMPACTA DE AVANHANDAVA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	8.395.794,95	2.095.948,74	10.494.743,69
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE MOQUIMBA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.125.171,68	1.189.141,86	4.324.313,54
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE MOURA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.547.697,28	886.773,92	4.433.871,50
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.026.311,99	756.577,99	3.782.889,94
2002	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO - CR DE RIO CLARO/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	2.893.281,27	747.395,30	3.729.596,59
2002	CONSTRUÇÃO DA ALA DE PROGRESSÃO NA REINTECARRA DE TITÁPIA/SP	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	448.613,57	112.152,29	560.795,90
2002	PROJETO DE MUTIRÃO NA EXECUÇÃO PENITENCIAR	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	649.648,00	102.412,00	812.060,00
2002	PROGRAMA PENITENCIÁRIO DE OBSERVAMENTO DEBENEFICIAL - PROPEN	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	159.899,69	39.150,00	199.789,69

SÃO PAULO

ANO	QUANTO	CONVENITE/CONTRATADO	VALOR		
			FUNDEB	CONTRATADA	PLACUADO
2007	PROJETO AS FUNÇÕES DAS COMISSÕES TÉCNICAS DE CLASSIFICAÇÃO - CTC	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	194.163,90	21.571,70	215.737,00
2007	PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	1.248.925,00	614.574,00	1.864.509,00
2007	PROJETO MONTAGEM E SUSTENTABILIDADE DAS CENTRAIS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS E FOMENTO A INTERIOZIZAÇÃO DO MONITORAMENTO DAS PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	192.000,00	46.000,00	338.000,00
2007	PROJETO CAPACITAR PARA LIBERDADE	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	901.302,00	103.479,00	1.004.780,00
2007	PROJETO ADEQUAÇÃO E PREGIÃO, MODERNIZAÇÃO DA QUADRA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	13.261,23	3.215,30	16.576,53
2007	CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA E ALTERNATIVAS PENITENCIÁRIAS	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	12.156.207,00	12.156.207,00	24.312.414,00
2008	IMPLEMENTAÇÃO DE NÚCLEOS AVANÇADOS DE PREVENÇÃO CRIMINAL E DEFESA DO PRESO PROVISÓRIO	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	1.006.400,00	297.660,00	1.304.060,00
2008	PROJETO DE APTIAMENTO NOS EQUIPAMENTOS E ACESSO LITERÁRIO DAS CENTRAS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	216.491,20	54.122,90	270.614,00
2008	MEDIAÇÃO DE CONFLITO E DIÁLOGO COOPERATIVO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	60.000,00	20.000,00	100.000,00
2008	GUIA DO EGRESSO - 2ª EDIÇÃO REVISTA AMPUADA	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	294.527,20	51.131,80	266.859,00
2008	PROJETO MULHER PRESA, FERRIL E NECESSIDADES: UMA CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES, VISÃO PROJEÇÃO POLÍTICA PÚBLICA QUE PLATEIE AS ESPERANÇAS DESTA POPULAÇÃO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	316.344,00	78.336,00	394.100,00
2008	PROJETO INTEGRARÇÃO DE INSTALAÇÃO DE CENTRAS ESPECIALIZADAS NO ATENDIMENTO EDUCATIVO DOS CASOS DE USO DE ENTORPECENTES	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	252.102,00	60.048,00	312.240,00
2008	PROJETO PARA FORMAÇÃO DE NEOLÓGOS E TERAPISTAS COMUNITÁRIOS PARA ATUAÇÃO NAS CENTRAS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	225.900,00	43.200,00	269.100,00
2008	PROJETO DE NÚCLEO AVANÇADO DE PREVENÇÃO CRIMINAL E DEFESA DO PRESO PROVISÓRIO	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	463.379,00	115.644,00	579.020,00
2008	ADQUIÇÃO DE VEÍCULOS ESPECIALIZADOS PARA TRANSPORTE DE PRESOS PARA ATENDIMENTO DAS DIVERSAS UNIDADES PRISIONARIAS DA SAP	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	507.196,40	126.799,20	633.996,00
2009	ADQUIÇÃO DE VEÍCULOS ESPECIALIZADOS PARA TRANSPORTE DE PRESOS, FUNCIONÁRIOS E SUBORDINADOS A SAP	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	429.800,00	102.400,00	532.000,00
2009	MONITORAMENTO E SUSTENTABILIDADE DAS CENTRAS DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	218.272,00	54.559,00	272.840,00

Ao final da análise destes dados, fica o questionamento acerca de se saber quais são os motivos que levaram a permanência deste modelo que prioriza a construção de unidades prisionais, expansão estrutural que muitas vezes nas dinâmicas dos problemas graves que se passam no interior dos sistemas prisionais. Se considerarmos que a mera construção de novas unidades (as quais, na ausência de projetos e políticas públicas adequadas) somente agravariam os problemas no interior dos sistemas prisionais, é de se questionar por quais motivos as agências federais não implementam políticas e critérios mais sociais para a distribuição destes recursos de modo a diversificar as políticas penitenciárias e possibilitar o surgimento de experiências novas no sistema. Além disto, pouco se avançou a respeito de como poderiam ser melhoradas e implementadas de modo mais efetivo as articulações entre as administrações estaduais e as agências federais. Com base nestes constrangimentos que podemos notar os indícios dos motivos pelos quais as políticas federais têm contribuído pouco para alterar o panorama do encarceramento no Brasil.

Parte III

O social não muda, não vai mudar. Uma camada miserável que não tem educação, não tem escola, não tem emprego, dentro do presídio também não vai ter! Já vieram sem conhecer seus direitos lá fora, e sabem que não têm vez. Para quem mora numa favela amontoada, a cela é a continuidade da rua. Quem nunca foi respeitado em termos de saúde, de transporte, de moradia, de trabalho, vai ter a continuidade disso no presídio. O sistema é ruim e é falido, é como a sociedade miserável e falida. Então, não se têm projetos.

(Padre Valdir João Silveira, para a revista Estudos Avançados 21 (61), 2007 – São Paulo)

9 - Debates sobre o encarceramento massivo nos Estados Unidos e as possíveis contribuições para o sistema prisional no Brasil.

Nesta parte final da pesquisa, nosso objetivo será desenvolver algumas análises que envolvem a temática da expansão prisional no contexto norte-americano, realizando uma leitura investigativa capaz de trazer novos dados, pesquisas e autores para a reflexão principal (expansão prisional em São Paulo) desenvolvida ao longo deste trabalho.

Uma das bases para tal proposta foi o levantamento de pesquisas e materiais produzidos (relatórios de institutos privados, pesquisas acadêmicas, artigos na imprensa, obras publicadas) sobre a temática do encarceramento massivo no contexto dos Estados Unidos, para, em seguida, buscar contrastar esses resultados da experiência estrangeira com aquilo que investigamos sobre o contexto local.

A respeito deste objetivo, convém apontar que na primeira parte deste trabalho, ainda que alguns autores (como Garland, 2001; Wacquant, 2005; e Davis, 2003) desenvolvam análises que abordam essas dinâmicas e discutam esses problemas do revigoramento punitivo, defendemos que nesta parte final, nossos critérios e objetivos agora são um pouco diferentes.

Sob este aspecto, apontamos para o fato de que há uma pequena modulação no enquadramento analítico entre as abordagens caminham, num primeiro ponto, de uma tentativa de identificar e explicar as dinâmicas do revigoramento penal, para, num segundo ponto, se preocuparem mais com os efeitos e as consequências destes novos padrões de encarceramento.

É importante esclarecer que esta incursão no debate estrangeiro não tem o objetivo de produzir uma análise exaustiva da vasta produção norte-americana sobre as tendências punitivas e suas relações com a política e a sociedade estadunidense, mas talvez, numa chave mais realista e menos pretensiosa, o capítulo buscou elaborar um apanhado significativo de alguns destaques atuais que marcam as discussões acerca do

sistema carcerário americano, sobretudo, nosso interesse foi buscar nas pesquisas e no conhecimento produzido sobre a experiência penal estrangeira, análises que pudessem contribuir para a discussão local. Com este objetivo em vista, passamos para uma breve caracterização da experiência punitiva americana, para, em seguida, discutirmos a expansão prisional no contexto norte-americano.

9.1 - A singularidade do crescimento prisional nos EUA

Os Estados Unidos, além de ocuparem a liderança dentre as nações com o maior parque correcional do mundo, também consiste no país no qual se encontra a maior produção de pesquisa e debates sobre sistema penitenciário e justiça criminal em geral⁶¹. A discussão sobre a punição nos Estados Unidos, goza, portanto, de uma tradição na agenda política estadunidense, assim como a temática encontra-se bastante disseminada na cultura e opinião pública, como evidenciam notícias e reportagens divulgadas na imprensa, bem como perante a mobilização que a temática atrai durante as eleições e nas demais questões políticas.

De modo esquemático, ao se analisar com distanciamento a produção americana sobre os sistemas punitivos, uma das características que mais se destaca é uma postura aparentemente pragmática diante do debate sobre punição. Embora a punição envolva múltiplos aspectos culturais, valorativos e sociais que influenciam o seu funcionamento; na maioria das vezes, quando tomamos contato com parte da bibliografia, muitas vezes o debate é colocado a partir das balizas institucionais, daquilo que Garland chamou de uma perspectiva baseada no referencial do complexo do controle do crime. Sob este aspecto, muitos analistas americanos conservadores assumem como ponto de partida as premissas ideológicas das instituições da justiça criminal, postulando como parâmetros

⁶¹ Em termos absolutos, os Estados Unidos se apresentam como a nação com a maior população encarcerada do mundo, 2,3 milhões, seguidos pela China, 1,65 milhão, Rússia 768 mil e Brasil, em quarto lugar, com 495 mil. Os dados foram obtidos pelo *International Centre of Prison Studies*, referentes ao ano 2007. Em termos relativos, a taxa utilizada (presos/100mil habitantes) apresentou, em 2007, o dado de 758 internos por 100mil habitantes, garantindo novamente o primeiro lugar para a nação norte-americana. A respeito da tradição de produção de conhecimento sobre as instituições prisionais, pesquisas e projetos, levamos em consideração aqui desde o interesse de Tocqueville sobre o sistema penitenciário americano, passando pela continuidade em relação aos pensadores ingleses do século XVIII (John Howard e Jeremy Bentham); a centralidade que os americanos irão consolidar a partir dos modelos penitenciários fundadores como Auburn e de Filadélfia, até o sistema correcional do imediato pós-guerra (1950-1970) e suas metamorfoses nos modelos de segurança máxima, vigilância eletrônica e encarceramento massivo nos dias atuais.

de funcionamento as suas funções como defensora da sociedade e suas atribuições enquanto instrumento de controle do crime.

Por conta destas características, ainda que variando de posições no espectro político (abarcando radicais, liberais e conservadores), os debates sobre os sistemas punitivos que envolvem acadêmicos, agentes governamentais e mídia especializada, em geral, tendem a utilizar uma abordagem mais quantitativa, articulando dados, estatísticas e relatórios governamentais, o que muitos pensam ser um modo mais científico e apropriado de tratar a questão. Como vimos na primeira parte da pesquisa, tal procedimento é bastante problemático (uma vez que a articulação da prisão com as demais esferas da sociedade pode ser criticada a partir de uma sociologia ou de uma política), mas iremos, por hora, descrever estas ênfases das discussões no cenário estadunidense, pois esse apego a uma visão mais pragmática pode ser aproveitada nas abordagens que utilizam a noção de políticas públicas para se pensar esses problemas.

Num relatório detalhado sobre o sistema prisional americano produzido pelo Departamento de Justiça dos EUA (*U.S. Department of Justice and Bureau of Justice Statistics*) é possível encontrar um quadro aproximativo, com ênfase em estatísticas e informações institucionais, das dimensões portentosas do sistema punitivo americano. Embora insuficientes para a elaboração de uma imagem viva da dinâmica de funcionamento deste sistema correcional⁶², ao menos as informações nos apontam para alguns dos principais tópicos que constituem parte dos debates sobre a prisão e sua conexão com a justiça criminal como um todo.

O primeiro elemento que chama a atenção ao se analisar este tipo de relatório é a dimensão que o sistema punitivo assumiu nos tempos atuais. Os próprios analistas estadunidenses, de diferentes orientações teóricas ou políticas (exemplos como: Garland, 2001; Western, 2003, Wacquant, 2001; Mauer, 2005; Tonry, 2004; Clear,

⁶² Consideramos que é sempre difícil realizar este tipo de descrição justamente porque, num conjunto de unidades institucionais que compõem um sistema correcional, há uma grande heterogeneidade dos contextos de cada local analisado, variando de penitenciárias superlotadas, a institutos penais de trabalho – como as fazendas penais – nas quais há muitas diferenças disciplinares quanto ao cumprimento da pena e dinâmicas disciplinares entre os detentos.

2006, entre outros) admitem certa singularidade do sistema americano em face dos demais países ocidentais. Em termos quantitativos, os 2.3 milhões de encarcerados, se distribuem por aproximadamente 5.100 estabelecimentos penais, estrutura que emprega aproximadamente mais de 420 mil agentes (um em cada nove de todos os funcionários do governo americano) e consome um orçamento anual de 68 bilhões de dólares⁶³.

Certamente, tais dados absolutos contribuem apenas para oferecer uma aproximação inicial do que poderia ser o cotidiano das instituições penais nos Estados Unidos (aquilo que chamamos provisoriamente de experiência punitiva americana), mas se considerarmos algumas relações que as estatísticas estabelecem entre si, certas evidências emergem da análise.

Um primeiro ponto, bastante citado entre os pesquisadores, é rapidez em que este sistema punitivo de grandes proporções se consolidou. É uma espécie de lugar comum a identificação do final dos anos 1970, como o período no qual se inicia uma mudança de padrão nas taxas de encarceramento nos Estados Unidos, as quais se mantinham estáveis desde o começo do século e que eram compatíveis com os índices das principais nações desenvolvidas. Desta maneira, da década de 1930 até o final da de 1970, a taxa de encarceramento nos Estados Unidos variou na faixa entre 100 a 200 internos a cada 100,000 habitantes. No período de crescimento acentuado essa proporção salta para mais que o dobro em final da década de 1990, por volta de 450 presos por 100 mil habitantes, chegando no ano de 2008 com 752 encarcerados a cada 100 mil habitantes. Esta constatação de mudança de padrões nas estatísticas do encarceramento nos Estados Unidos demarcava um momento de separação da experiência penal americana em face do padrão dos países europeus e demais nações desenvolvidas do mundo ocidental, apontado para uma singularidade do sistema punitivo americano.

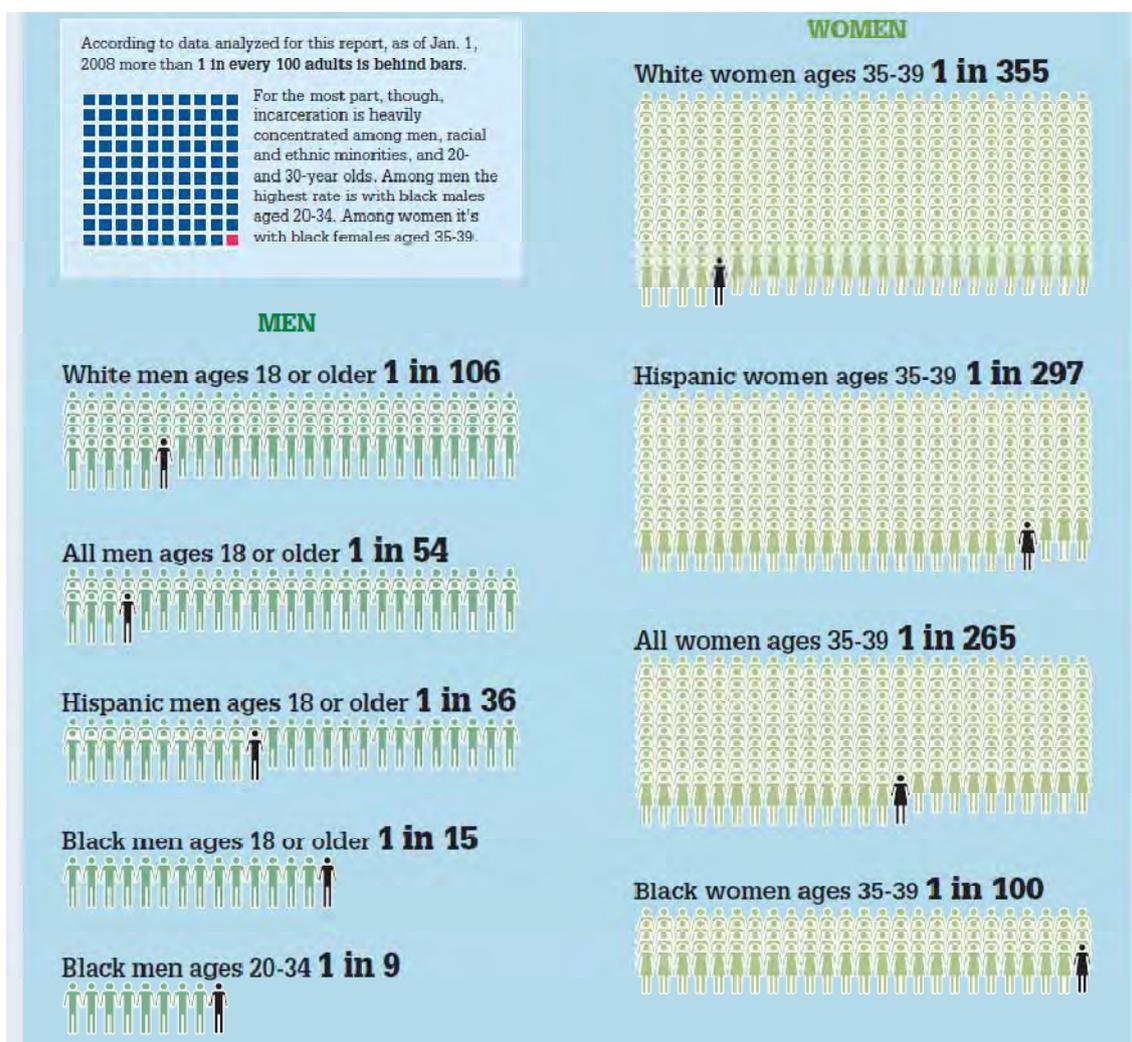
Outro ponto importante que ganha visibilidade a partir das informações produzidas pelos órgãos institucionais é questão da raça no interior do sistema punitivo americano. Quando tomamos esses mesmos dados sobre esse crescimento das

⁶³ U.S. Department of Justice and Bureau of Justice Statistics, 2009.

populações prisionais e os observamos a partir de variáveis como raças, faixa etária, grau de escolaridade e nível sócio-econômico, iremos notar a existência de elementos racistas no sistema punitivo americano, conforme a figura abaixo apresenta. De acordo com a variável que se adota (gênero, faixa etária, raça, escolarização, etc.), temos diferentes padrões de incidência do encarceramento (1 encarcerado a cada 15 jovens da população negra⁶⁴, 1 a cada 36 jovens latinos, e 1 a cada 106 jovens brancos, o que mostra que os negros tem aproximadamente 7 vezes mais chances de sofrerem ações penais).

⁶⁴ Neste aspecto, se considerarmos a população jovem negra em supervisão penal, a média sobre para 1 a cada três jovens negros. Os dados apontam que, caso mantida a tendência, nos próximos anos, teremos um a cada três negros terá passado pelo sistema prisional americana (*Sentencing Project*, 2010).

Figura (4) Taxas de encarceramento nos Estados Unidos por gênero, raça e faixa etária.



Fonte: One in 100: behind bars in America – 2008. The PEW Center on the States.

Esta singularidade da experiência punitiva americana, demarcada sobretudo pelas altas taxas, que se desenvolveram rapidamente, pode ser compreendida como um ponto de partida no debate sobre o encarceramento massivo nos Estados Unidos.

Observando em perspectiva a produção de pesquisa sobre o sistema prisional norte-americano, é possível encontrar experiências que qualificam o debate mais amplo da punição na época contemporânea. Assumindo os resultados do debate já bem consolidado das causas e das dinâmicas que levaram à expansão do sistema prisional em diversas regiões do estado americano, uma parte significativa das pesquisas, relatórios e

discussões passaram a se preocupar com os efeitos e conseqüências destas recentes taxas, bem como em se discutir projetos e alternativas a estas soluções de cunho penal.

No debate norte-americano é possível notar uma pequena modulação, saindo de uma preocupação anterior de desvincular criminalidade e prisão (como um discurso de refutação aos conservadores) e uma crescente atenção dedicada aos problemas (como alguns autores se referem *collateral consequences*) e às alternativas ao encarceramento.

Como vimos, parte desta nova tendência (poderíamos ensaiar uma compreensão que vai da crítica do endurecimento penal para as conseqüências do encarceramento massivo) pode estar ligada à diferentes perspectivas políticas, ideológicas e representando nem sempre interesses convergentes, como se verifica pela própria gênese das discussões.

Uma das primeiras abordagens que avançou no sentido de problematizar e criticar a política do endurecimento penal nos Estados Unidos foi uma percepção a respeito dos custos crescentes e progressivos que o sistema correcional americano abocanhava ano a ano nos orçamentos dos estados da federação. Embora pudesse estar atrelada a interesses tradicionais e elitistas da sociedade americana, nem sempre a política conservadora de apoio às medidas penais encontrava apoio dos altos estratos sociais. Saindo um pouco desta chave reducionista, de acordo com alguns autores (Mauer, 2003; Davis, 2004), o que se assistiu foi uma disputa de interesse entre diferentes agências governamentais e instituições políticas que possuíam participação direta ou indireta no funcionamento destes sistemas prisionais.

Diante destas colocações mais recentes do debate americano, tentaremos seguir nestas abordagens e extrair algumas idéias a respeito destes novos desdobramentos relacionados com essa tendência do encarceramento massivo e, ao final deste levantamento, relacionarmos estes destaques com a experiência punitiva paulista.

10 - A expansão e a interiorização do sistema prisional nos Estados Unidos

Em uma publicação organizada por Mauer e Chesney-Lind (2003), “*Invisible Punishment: the collateral consequences of Mass Imprisonment.*”, pesquisadores de diferentes perspectivas reuniram numa coletânea de artigos, diversos temas que exploram e aprofundam esta nova aproximação analítica acerca da prisão, que é a investigação dos efeitos colaterais do então referido encarceramento massivo (*mass incarceration*).

Desde as primeiras aproximações com o debate, é possível notar que esta abordagem representa elementos novos em relação às maneiras tradicionais de se refletir e de se endereçar os problemas existentes no cumprimento da execução penal. O diferencial encontra-se na forma de abarcar a dimensão dos efeitos das penas de encarceramento, não apenas como medidas concebidas na esfera individual – como dispositivos que visam coibir e reformar o comportamento dos indivíduos – mas sim uma abordagem que avalia os efeitos coletivos gestados pelas altas taxas de encarceramento que afetaram as comunidades e nem sempre são fáceis de serem percebidos.

Em um artigo intitulado *Building a Prison Economy in Rural America* (Construindo uma Economia Prisional na América Rural), a pesquisadora e analista de políticas públicas ligada ao *Sentencing Project*⁶⁵, Tracy Huling, produz uma promissora investigação a respeito de aspectos novos nos estudos sobre prisão. Diferente de tomar como ponto de partida o enquadramento tradicional que aproxima o debate do funcionamento da prisão aos aspectos da justiça criminal (nesta chave, aos efeitos do encarceramento em relação ao controle do crime e da violência), de modo diverso, na abordagem da autora a expansão prisional é observada a partir dos interesses políticos e econômicos que também se articulam na administração pública deste sistema.

No início de sua análise, Huling (2003) chama a atenção para o fato de que,

⁶⁵ Para mais informações sobre o *Sentencing Project*, vide capítulo 11.2

recentemente, muitos municípios pequenos nos Estados Unidos passaram a entender e a perceber a construção de presídios como uma oportunidade política e financeira para contornar a estagnação econômica que afetaram o interior do país, como efeito da diminuição do crescimento econômico americano em geral, agravada ainda pelo aumento do desemprego. Em municípios pequenos, com baixa diversificação econômica, a escassez de empregos e os baixos níveis de remuneração e especialização geram problemas sérios para o desenvolvimento local e para estabilidade política nos municípios. Diante deste cenário, a percepção política da construção de presídios passou a ser vista como uma instituição geradora de empregos e fonte de poder político para reverter esse processo de estagnação. No interior desta racionalidade, a princípio, os prefeitos se favorecem porque criam postos de trabalho estáveis, distribuem poder político a partir da criação destas vagas e também por conta de uma infra-estrutura necessária no município para o recebimento destas unidades. Por sua vez, esta rede de administradores e novos funcionários, em tese, proporcionariam em conjunto uma fonte de renda segura e permanente no município, o que contribuiria para o desenvolvimento do setor de comércio e serviços, reaquecendo a economia local.

Como é de conhecimento a respeito do debate americano sobre a história das prisões, a imagem das instituições penais nas pequenas comunidades sempre fora a visão de um elemento estranho, exterior, desta forma, vista como uma instituição que ameaça a segurança da comunidade. Desta maneira, as comunidades dos pequenos municípios americanos tradicionalmente opuseram forte resistência e repulsa ao estabelecimento e construção de presídios em seus limites administrativos. Talvez nenhuma frase ilustre melhor essa percepção negativa a respeito das prisões do que a formulação NIMBY “*not in my backyard*” (acrônimo inglês que significa “não no meu quintal”), que incorpora essa recusa em face da prisão. O contágio das instituições penais era um dos primeiros pontos levantados como bandeira para a recusa de construções de unidades penais, porque juntamente com o corpo administrativo de funcionários das unidades de custódia, viriam os internos de diversas partes do país, trazendo uma cultura da delinqüência e da violência que seriam estranhas às dimensões locais. Além disto, o deslocamento das famílias dos internos desencadearia o surgimento de novas estruturas capazes de mudar os padrões locais e até mesmo serem

incorporadas na população local.⁶⁶

Conforme discute Huling (2003), mudanças estruturais oriundas da globalização penalizaram fortemente as atividades econômicas dos municípios como o cultivo da terra, mineração, extração de madeira, dentre outros, assim como o recrudescimento destas atividades também favoreceu o fechamento das poucas indústrias locais. Este movimento geral de estagnação econômica lançou então os moradores e profissionais locais a perceberem o modelo prisional como uma indústria em franco crescimento, sinalizando perspectivas favoráveis aos municípios. Deste ponto de vista, a instituição prisional é mantida pelo governo, o qual, segundo compreende a opinião pública, está isento das oscilações e incertezas econômicas do mercado e da livre concorrência, garantindo planos de carreira e estabilidade aos seus funcionários. Isto, sobretudo, porque a “matéria-prima” nunca é escassa: não faltam indivíduos condenados necessitando de unidades para cumprirem pena, bem como o déficit prisional segue tranqüilo em tendências de alta, demandando a construção de mais unidades e de mais funcionários para administrá-las. Ainda nesta mudança de sensibilidades que passaram a perceber a prisão como uma indústria positiva para as pequenas comunidades, sob alguns aspectos, a metáfora utilizada pelo departamento correcional da Califórnia para tranqüilizar os cidadãos da pequena comunidade norte-americana dizia, num folder distribuído publicamente para conscientizar os seus membros acerca da nova instituição a ser implantada:

Prison not only stabilize a local economy but can in fact rejuvenate it. There are no seasonal fluctuations, it is non-polluting industry, and in many circumstances it is virtually invisible... You've got people that are working there and spending their money there, so now these communities are able to have a Little League and all kinds of activities that people want.⁶⁷

Ou seja, além de estável, trata-se de uma “indústria” que, teoricamente, não

⁶⁶ Sob estes aspectos, há poucos e inconclusos trabalhos acerca de uma evidência rigorosa de que tais efeitos realmente ocorram a partir da construção de unidades penais em municípios de pequeno porte.

⁶⁷ Extraído de um folder distribuído pelo Departamento Correcional da Califórnia aos residentes de um município candidato a receber a construção de um presídio estadual – *apud* Huling.

polui. E, o melhor de tudo: é praticamente invisível!

Para exemplificar esta interiorização do sistema correcional nos Estados Unidos, Huling (2003) cita alguns dados interessantes. Em termos gerais, durante as décadas de 1960 e 1970, segundo o Departamento de Agricultura Americano, uma média de 04 novos presídios eram construídos em áreas rurais⁶⁸ nas regiões estadunidenses. A partir dos anos 1980, a média de unidades inauguradas subiu para 16 ao ano, seguida, na década de 1990 para uma média de 25 por ano. Isto significava que, entre 1990 a 1999, 245 novas prisões foram construídas em pequenos municípios de características rurais nos Estados Unidos. Não por coincidência, as áreas rurais mais prejudicadas pela depressão econômica no país foram justamente as regiões⁶⁹ que receberam a maior parte da expansão prisional e dos novos postos de trabalho criadas com ela.

Em panorâmica, o *boom* prisional ocorrido nas áreas rurais do interior dos Estados Unidos significou 235 mil novos encarcerados e 75 mil empregados, tomados a partir de 1980 até o final da década de 2000. Isto significou, de acordo com Huling (2003), que aproximadamente 350 municípios com características rurais foram contemplados com novas prisões. Apenas para se ter um parâmetro de comparação, segundo dados do Depen (2008), o estado de São Paulo, ao final do ano de 2008, possuía aproximadamente 154 mil internos, distribuídos entre 142 unidades (em diversos formatos, Centros de detenção provisória, penitenciárias, hospitais penais,

⁶⁸ Nos termos utilizados pela autora, seguindo a classificação do senso americano (U.S. Bureau of the Census) uma área metropolitana é uma cidade central com pelo menos 50 mil habitantes, ou mais, cercada por grandes centros econômicos e vinculada a estes. Uma área rural é, por exclusão, um município que não cumpre esses requisitos, está portanto, longe de centros econômicos e possui população inferior a 50 mil hab.

⁶⁹ Dentre os exemplos citados por Huling (2003), estão: 1) a planície oeste do estado do Texas, na qual fazendas e campos petrolíferos deram lugar à expansão de 49 prisões novas, construídas a partir de 1990, nas áreas rurais; 2) o delta do Mississippi, que a partir de 1990 ganhou mais 12 unidades em 2003; 3) 09 novas unidades nos campos de carvão do sul dos Estados Unidos e mais 03 prisões federais; 4) mais o estado da Geórgia, no centro-sul, que possui uma linha contígua de 14 municípios rurais que ganharam presídios novos na década de 1990 em diante, ao longo dos 24 estabelecimentos que compõem a capacidade total do estado.

etc.)⁷⁰ Ou seja, fora um acréscimo equivalente de quase dois sistemas prisionais paulistas nas áreas rurais dos Estados Unidos em duas décadas.

Os exemplos apresentados ao longo do artigo de Huling (2003) colocam em perspectiva crítica essas visões positivas que caracterizaram a expansão prisional nos pequenos municípios estadunidenses. Uma vez caracterizada essa vontade política dos municípios de atraírem prisões como estratégias de crescimento econômico e políticas locais, a pesquisadora segue mostrando que tais percepções escondem uma série de contradições e efeitos colaterais que deveriam influenciar de modo mais determinante as escolhas administrativas das autoridades municipais e a atitude das comunidades.

Colocando de forma crítica o problema, Huling (2003) questiona se as prisões são economicamente positivas como sugerem as percepções do senso comum. Retomando experiências de unidades implantadas no interior de alguns estados americanos, a história mostra uma realidade bastante problemática por trás da fachada próspera das grandes penitenciárias. Deixando de lado as imagens de instituições geradoras de postos de trabalho, há estudos⁷¹ mostrando que a maioria dos empregos criados pelas novas prisões, na verdade, são ocupados por profissionais de outras regiões. Em geral, esses profissionais são oriundos de regiões metropolitanas centrais, possuem maior nível de qualificação do que a média dos residentes das áreas interioranas, já possuem experiência no sistema prisional e ocupam quase a totalidade dos cargos administrativos de maior importância e com maiores remunerações. De acordo com Gilmore (2003), apenas aproximadamente 20 % dos empregos criados pelas novas unidades são ocupados por residentes locais. Segundo o mesmo estudo de Gilmore (2003), com o passar do tempo, tal média tende a crescer, mas em sua investigação que cobriu quase a totalidades das novas prisões construídas no interior da Califórnia a partir de 1990, constatou-se que essa participação de residentes locais não passava de 40% do quadro total de funcionários.

⁷⁰ Dados segundo a Secretaria de Administração Penitenciária e Depen.

⁷¹ O estudo mais exemplar desta abordagem é atribuído a obra *Golden Gulag*, de Ruth Wilson Gilmore, que faz uma análise dos fatores políticos e econômicos que impulsionaram a expansão carcerária no estado da Califórnia. Tal obra permanece sem tradução e de difícil acesso ao público brasileiro.

Ao lado disto, se as novas prisões não são tão benéficas para oferecer empregos nas pequenas comunidades que recebem sua expansão, elas podem, além de não trazerem implementos no mercado de trabalho do ponto de vista local, colocar novos problemas advindos do achatamento das ocupações e das remunerações por conta do trabalho prisional que acompanham o seu funcionamento. São comuns os casos de utilização, pelas comunidades locais, de mão-de-obra prisional para serviços de baixa remuneração, tais como pintura de prédios públicos, limpeza, jardinagem, pavimentação, dentre outras ocupações que exigem tempo e concentração para atividades produtivas semi-artesaniais aproveitadas pelas pequenas indústrias locais (utilizadas na produção de materiais esportivos, construção de móveis, material de escritório, etc.). Sob este aspecto, as prisões agravariam os problemas do mercado de trabalho local na medida em que a mão-de-obra prisional consumiria as ocupações de baixa qualificação, pressionando pela concorrência ainda boa parcela dos profissionais liberais *part-time*, ao lado de não favorecer, na população local, a produção de cargos qualificados devido ao caráter de não diversificação econômica que define o sistema correcional.

Por fim, Huling (2003) cita o exemplo de um pequeno município de Ionia, região rural do estado de Michigan, reconhecido por ser uma comunidade pequena com uma grande população prisional. De acordo com alguns relatos de moradores que trabalharam no sistema prisional, por trás da fachada de município beneficiado pela penitenciária estadual, o quadro da comunidade se assemelha a uma cidade prisional (*prison city*) dado os efeitos culturais e simbólicos que transcendem os muros das instituições de controle. Há indícios de que as altas taxas de alcoolismo, suicídio, divórcio, violência familiar, entre outros problemas, estão relacionados com os altos índices de stress do trabalho correcional. Uma vez que a localidade adquire essa identidade de município prisional, dificilmente a cidade consegue modificar a sua imagem e ter um desenvolvimento dinâmico para além da economia carcerária ao longo dos anos (Conover *apud* Huling, 2003).

A análise mais detida da expansão prisional rumo ao interior dos estados norte-americanos oferece importantes pistas sobre os desdobramentos atuais que envolvem

uma reconfiguração do poder punitivo e do uso da prisão como forma privilegiada de exercício de poder. Acima de tudo, a expansão traz uma experiência nova do uso excessivo do encarceramento que se alimenta de um revigoramento das posições conservadoras e intolerantes do novo individualismo característico da modernidade tardia (Garland, 2001; Giddens, 1999), mas não ocorre apenas como um desdobramento desta nova sensibilidade cultural.

Além de uma cultura do controle ancorada na política do medo, nas visões tradicionais que reforçam a prisão como instrumento adequado para o controle do crime, o reforço das sensibilidades discriminatórias e intolerantes de uma sociedade sem o horizonte da inclusão, como já se discutiu em partes anteriores. Ao lado destas discussões, o exemplo da interiorização aponta a existência de interesses políticos e econômicos que também interferem na dinâmica desse processo e que caracterizam o encarceramento em massa. Como discutem alguns autores (Rusche e Kirchheimer, 2002; Davis, 2003), não se trata apenas de encontrar grupos e identificar interesses econômicos específicos (embora façam parte da compreensão de cada acontecimento), mas também de compreender quais são as características destas dinâmicas e como elas se articulam com outras esferas da sociedade, em seus aspectos culturais, políticos e sociais.

Ao final da análise deste exemplo de expansão prisional, caberia ainda questionar: se uma investigação mais detida sobre esse crescimento substantivo do complexo prisional não cumpre nenhuma das promessas nas quais o projeto é oferecido (bem como apresenta efeitos desastrosos para as comunidades e grupos desfavorecidos), afinal, para que outros setores e grupos ela poderia ser uma estratégia vantajosa? Na explicação do encarceramento massivo, é possível a identificação e articulação destes grupos e esses interesses? Ou, em outra direção, trata-se mais de uma nova racionalidade penal, que perpassa as decisões governamentais, que favorece essa conjuntura e dá suporte a esta expansão?

11 - Expandindo a discussão sobre o encarceramento massivo

Nesta parte do trabalho, nosso objetivo será apresentar alguns elementos encontrados no debate americano que dão destaque aos movimentos de resistência que tentaram colocar em perspectiva crítica o processo de expansão prisional ocorrido nos Estados Unidos. Tal conduta faz parte da proposta desta última parte da pesquisa de realizar um levantamento de experiências úteis ao contexto nacional, bem como se orienta pela reflexão de novas produções no contexto americano.

11.1 - Resistências ao processo de expansão penal

Marie Gottschalk, num recente trabalho com o sugestivo título, *The Prison and the Gallows: the politics of mass incarceration in America*, foi uma das primeiras autoras a questionar o porquê essa política de encarceramento massivo foi tão bem sucedida na conjuntura política americana. A autora parte de uma abordagem não tradicional, aquela de investigar as causas e as dinâmicas que levaram ao revigoramento penal. Deste ponto de vista, a autora apresenta alguns argumentos novos no debate sobre a singularidade do sistema punitivo estadunidense e sobre o recente crescimento de sua população encarcerada. Gottschalk (2006) parece se opor aos pesquisadores que articularam as transformações sociais, culturais, políticas e econômicas de amplo alcance com as mudanças nas estruturas da justiça criminal e a crise institucional destas agências governamentais (crise do *penal welfarism*). Embora a autora considere importante tais explicações, no entanto, a cientista-política diverge quanto ao aspecto da mudança abrupta que, em tese, caracterizaria o início da virada punitiva nos Estados Unidos.

Segundo Gottschalk, esses pesquisadores que seguiram esta corrente explicativa demarcaram o período até o final dos anos 1970 como a época de predomínio e florescimento do progressismo penal, também identificado com a Penalidade do Bem-estar. Para esta linha de abordagem, as mudanças teriam raízes nas transformações de longa extensão que afetaram os Estados-Nação e simultaneamente, ocorreria uma crise

paulatina na credibilidade conferida aos especialistas e saberes que constituíam o sistema correcional do Estado de bem-estar. Para pesquisadores que adotam essa abordagem, como é o caso de Garland (2001), haveria como uma auto-constatação dos profissionais incorporados nas engrenagens deste sistema, de que os limites das medidas penais eram ainda muito mais desalentadores do que os reformadores e os progressistas em matéria de políticas penais promulgavam ao final do séc. XIX. De acordo com esta abordagem, à crise dos especialistas não havia um claro indicativo de que o revigoramento penal seria colocado em seu lugar.

Optando por caminho diverso, Gottschalk inicia seu argumento considerando que as bases do endurecimento penal nos Estados Unidos devem ser buscadas antes mesmo do ponto de inflexão caracterizado pela crise da penalidade de bem-estar ao final dos anos 1970. Ainda que a década de setenta a partir de suas ocorrências e seus dados indique de forma enfática a virada punitiva americana, a pesquisadora argumenta que as causas políticas que perpassam estes dados não foram suficientemente exploradas de modo a oferecerem uma compreensão mais completa do significado das tendências que marcam a política penal estadunidense.

Gottschalk, desta maneira, levanta um questionamento político que abre novos horizontes para se compreender as implicações da recente tendência do encarceramento massivo. Para a autora, a articulação central neste debate não seria tanto explicar as crescentes taxas a partir da escalada do crime, das mudanças na opinião pública, nos novos movimentos de política criminal como o *war on drugs*, mas sim, tentar entender porque os defensores das políticas neoliberais (de caráter conservador) encontraram um espaço tão promissor e sem resistências políticas, que garantiram o sucesso deste projeto político repressivo.

Minha análise desafia a visão disseminada entre alguns teóricos do controle social e outros que analisaram o suporte público para as políticas mais punitivas como fenômenos não problemáticos e automáticos em face de uma elite política mobilizada e unificada por trás de tais processos do meio dos anos 1960 em diante. A politização do *law and order* foi mais complexo e contingente do que é

comumente assumido. O suporte da elite que levaram a estes desenvolvimentos do estado penal foi inicialmente mais fragmentado, irregular e provisório mesmo no âmbito dos governos com reputação de linha-dura, tais como Richard Nixon e Ronald Reagan. (Gottschalk, pág. 10, 2006)

Gottschalk demonstra como a ausência de resistência tinha ligações com uma cultura política característica do Estado americano que facilitou o suporte desta expansão penal. Analisado de outro ângulo, não são as ocorrências da modernidade tardia (elas próprias) que direcionaram o apoio ao endurecimento penal, a emotividade e politização das políticas penais, pois esses valores, crenças e sensibilidades culturais já existiam na cultura americana antes mesmo destas mudanças estruturais dos anos 1970. Segundo Gottschalk, o que se transformou foi o arranjo no qual essas políticas penal passaram a ter um maior apoio de grupos sociais, lideranças políticas e movimentos populares. Na sua leitura sobre as estruturas que favoreceram o encarceramento massivo nos Estados Unidos encontramos atores políticos e movimentos sociais não convencionalmente associados ao debate sobre as prisões, como é o caso do movimento feminista e até mesmo os movimentos populares de defesa das vítimas de crimes, que assumiram posturas conservadoras em face da prisão.

Essa mudança de foco sugerida por Gottschalk nos abriu possibilidades para investigar mais informações sobre possíveis grupos ou associações que tivessem por objetivo questionar, no plano político, o avanço das estruturas punitivas. No capítulo seguinte, faremos uma exposição do *Sentencing Project* como um exemplo desta experiência⁷².

⁷² Outro grupo digno de nota é o *Critical Resistance*, que é uma associação anti-prisão que questiona a expansão prisional nos Estados Unidos.

Qualificando o debate sobre as políticas penais: a experiência do *The Sentencing Project*

No debate sobre as tendências do encarceramento massivo nos Estados Unidos, uma idéia que ganha cada vez mais destaque nos debates atuais é o termo *Sentencing*. Não existe um substituto direto, na língua portuguesa, para esta palavra, mas seu significado pode ser aproximado para a noção de sentenciamento⁷³, o que seria o campo de discussão sobre as diretrizes que contribuem para os juízes, no momento em que definem as sentenças condenatórias (e demais decisões voltadas para o cumprimento da pena, tais como progressão de regime e benefícios que reduzem o tempo da condenação) e incluir diretrizes valorativas em suas atividades decisórias.

É importante destacar que esses debates, embora incluam as questões legislativas (como a criação de leis que definem novos crimes, as sistemáticas do processo penal, formas de cumprimento de pena e benefícios ou agravantes na execução) tem como foco, não tanto a discussão da legitimidade das leis penais, mas sim uma reflexão que privilegia os efeitos e as conseqüências oriundas das decisões penais, a dizer, os impactos decorrentes das atividades de proferir sentenças (daí a utilização da expressão políticas de sentenciamento) vista na figura de Juízes e demais atores governamentais que aplicam as normas jurídicas aos casos específicos e que possuem, conseqüentemente, poderes discricionários em suas atividades cotidianas. Essas decisões que incorporam grande parte das atividades jurídicas são vistas, com freqüência, com atividades técnicas, passíveis de uma aplicação uniforme das leis aos casos concretos. Porém, como propõe a abordagem crítica do sentenciamento, esse

⁷³ No dicionário Caldas Aulete, o termo aparece em seu sentido mais elementar, como ação ou resultado de sentenciar, de emitir uma sentença. Esse sentido não corresponde ao uso mais amplo encontrado no contexto estrangeiro, no qual *sentencing*, além da forma contínua (*ing*), tem o sentido de *sentencing policy* (política de sentenciamento). Por sua estrutura jurídica baseada na *Common Law*, as discussões que informam as diretrizes do sentenciamento tem um impacto maior no contexto do que em países que adotam a tradição românica codificada (Brasil, por exemplo), na qual em tese haveria menos poder decisório aos agentes no momento de aplicação das leis. Há de se levar em conta as diferenças também colocadas pelo sistema Federalista, no qual os Estados tem competência para legislar (dentro dos parâmetros constitucionais) em matéria penal, o que pode gerar muitas disparidades nas políticas de sentenciamento entre os Estados. Para mais informações sobre este assunto, vide *United States Sentencing Commission* e o *Federal Sentencing Guideline*.

ofício cotidiano dos aplicadores da Lei é bastante permeado por valores, sensibilidades culturais e demais preconceitos presentes na sociedade, e que portanto, a influência destes fatores valorativos acabam desenvolvendo, por assim dizer, políticas de sentenciamento que causam impacto na sociedade como um todo.

Michel Tonry, apresenta argumentos mostrando o momento em que os estudos sobre sentenciamento ganham destaque nos debates sobre o endurecimento penal no contexto estadunidense, aproximando juristas, criminólogos e sociólogos.

Pesquisas sobre sentenciamento emergiram como um objeto central para os cientistas sociais (Morris and Tonry, 1990). Isto começou nos anos 1960 como um desdobramento de um crescente mal-estar (*dés-ease*) de muitos cientistas sociais liberais em relação à velha penologia da reabilitação e do papel da ciências nelas contidas. (...) Este liberais atentaram para o sentenciamento como uma maneira de estabelecer limites políticos em face dos alcances de legitimação do uso da ciências sociais para o poder estatal. A pesquisa do sentenciamento também pareceu vinculada com o centro e a direita das ciências sociais em seu movimento geral rumo a uma revalorização das regras do sistema e hierarquias. Mas, qualquer que fossem seus motivos, a virada rumo ao sentenciamento como um problema sociológico da punição retirou a importância da prisão e do mundo dos internos como um foco de pesquisa. Este crescimento da pesquisa de sentenciamento demarca o declínio do velho tratamento que vinculava ciências sociais e gerenciamento das prisões. A temática da ciência clínica e experimental, modalidade que nunca desapareceu completamente, era a complexa conexão entre patologias individuais e as circunstâncias sociais. O assunto da nova pesquisa é a operação formal do sistema de sentenciamento quer seja analisado hipoteticamente ou pela análise de grandes bancos de dados trazidos pelos governos. (Tonry, pág. 13, 2001)

Como mais um exemplo de entidade representativa que se inscreve no debate público sobre a punição e sobre o encarceramento nos EUA, temos o caso do *Sentencing Project*. Fundada há 25 anos, com sede em Washington D.C., com o objetivo de auxiliar advogados criminais no exercício da profissão, sobretudo, assessorando-os a respeito dos princípios de sentenciamento nos Estados Unidos. Ao longo de sua atuação, o projeto ficou conhecido pela produção significativa de pesquisas e relatórios sobre as disparidades e injustiças contidas nas leis penais americanas. Com o tempo, a entidade foi ganhando notoriedade no espaço público

estadunidense de modo a influenciar os rumos das políticas penais nos Estados Unidos.

Segundo as informações da própria organização, a função do *Sentencing Project* é desenvolver pesquisas e conhecimento a respeito do sistema de justiça criminal de modo a esclarecer e informar a sociedade americana a respeito dos efeitos das medidas penais, sobretudo oferecendo um diagnóstico do encarceramento no país e alertando para os demais efeitos colaterais dos dispositivos punitivos.

Sob este aspecto, o projeto advoga reformas nas leis e nos dispositivos processuais penais que estruturam a política de sentenciamento no contexto americano, enfocando basicamente quatro grandes eixos, que devem nortear a elaboração e aplicação de leis, ou mesmo a reforma de dispositivos problemáticos, são eles: 1) uma política unificada de sentenciamento que oriente os Estados; 2) parâmetros que atendam a políticas sociais no tocante às políticas penais sobre drogas; 3) diminuição da disparidade racial que afeta o sistema punitivo norte-americano; 4) e uma política penal atenta aos impactos do encarceramento massivo (*mass incarceration*).

Um exemplo do ativismo reformatório pode ser encontrado na crítica da política criminal norte-americana desenvolvida pelas pesquisas desta entidade. No contexto de uma política criminal rigorosa, como o discurso do *war on drugs*, encontramos um significativo exemplo da estrutura de funcionamento da justiça criminal estadunidense, não qual visualizamos alguns de seus elementos centrais, como a questão dos valores que influenciam políticas penais, os elementos raciais que interferem na distribuição das penas e as dificuldades de se encontrar parâmetros mínimos nas políticas de sentenciamento.

Em 1986 a sociedade americana, através dos meios de comunicação em massa, transformou em uma preocupação pública o problema dos usuários da pasta de cocaína, ou *crack*. Tal como fora exposto, os meios de comunicação alertavam para os riscos impressionantes encontrados nesta droga, pois se tratava de uma substância com rápido poder de adicção, associado a um custo muito inferior a cocaína, o que poderia fazer com que o seu uso se disseminasse de forma célere nas regiões mais desfavorecidas economicamente. Nesta percepção, também se alertava para o alto poder criminalizante

destas substâncias, uma vez que a forte dependência causada pelo *crack* eliminava os limites morais do indivíduo, lançando-o diretamente em atividades desviantes para poder sustentar o vício.

Diante desta percepção pública, desde logo o Congresso Federal americano aprovou uma lei visando regulamentar a situação e acalmar a opinião pública norte-americana: a *anti-drug abuse act*, em 1986. O resultado deste edito não poderia ser mais desastroso e ilustrativo acerca do cenário punitivo atual. Tal dispositivo penal determinava uma pena mandatória de cinco anos, sem direito a livramento condicional (*parole*), ao usuário que fosse condenado pelo porte ou tráfico de 5 gramas da droga. A posse de quantidades maiores ou a reincidência de delitos de tráfico da substância, poderiam levar à prisão perpétua (*life to sentence*) também sem direito a *parole*. Com o tempo, logo os juristas americanos notaram que a lei penal era significativamente mais dura com o *crack* do que com a cocaína. Em termos quantitativos, para receber uma sentença equivalente de cinco anos, o sujeito deveria portar 500 gramas de cocaína, para ser condenado a cinco anos, ou seja, deveria carregar uma quantidade cem vezes maior do que o *crack* (5 gramas). Esta razão desproporcional de 100:1, foi muito utilizada para ilustrar como no caso deste dispositivo legal ocorria uma punitividade maior no comparativo entre as substâncias, sendo que, talvez o elemento que mais as diferenciam é a conotação sócio-econômica a elas imputado, ou seja, espera-se que o uso da cocaína seja menor entre as minorias raciais economicamente desfavorecidas. Desta maneira, ficava evidente que não era a diferença entre as substâncias que alterava as prescrições punitivas das leis, mas elementos classistas e culturais que claramente distorciam os efeitos repressivos.

Aproximando esta discussão ao contexto local, no Brasil, dada a sua tradição jurídica codificada e a cultura judiciária que de matiz conservador, pouca discussão tem sido produzida levando-se em conta estes elementos da abordagem do sentenciamento. Não afirmamos que não existam pesquisas e autores, sobretudo nas Ciências Sociais, que se preocuparam em investigar o papel dos valores e costumes no interior das instituições de justiça criminal, como é o exemplo de Kant de Lima⁷⁴, mas sim,

⁷⁴ Neste ponto, Kant de Lima demonstra em suas análises como instituições políticas e jurídicas herdeiras de uma racionalidade jurídica próxima, colocadas em diferentes contextos sociais e com culturas políticas

consideramos que estes trabalhos locais não se colocam nos mesmos termos de uma preocupação mais direta e imediata com os mecanismos da política criminal, como mostra a experiência de ativismo do *Sentencing Project*. Quando eram realizados, esses trabalhos mais constatavam a existência de elementos exteriores ao campo burocrático das instituições jurídicas que influenciavam seus funcionamentos, do que passavam destas observações para uma discussão de projetos e modelos de políticas públicas que interferissem nessas lógicas⁷⁵.

Mas, talvez mais importante do que apresentar abordagens sobre esses aspectos do funcionamento da justiça criminal brasileira, fosse interessante pensar nas possibilidades de surgimento de grupos com propostas semelhantes, que pudessem discutir e incrementar o debate sobre os impactos negativos das políticas penais e oferecerem relatórios, informações e propostas para a reforma deste cenário da justiça criminal, tal como a experiência do *Sentencing Project* nos sugere.

diversas, podem funcionar de modo radicalmente distinto. Tal é o caso da instituição do Júri (*Jury*), no tribunal penal, que possui sentidos e dinâmicas de funcionamento muito diferenciadas (Brasil / EUA), ainda que do ponto de vista normativo residem em fundamentos políticos de mesma espécie. Esse exemplo de abordagem (como institutos jurídicos semelhantes se comportam de modo diferente, dado as características dos locais onde são implementados) poderia ser uma das metodologias utilizadas neste paralelo que apresentamos nesta pesquisa (Brasil / EUA), mas, de fato, não foi possível, pelos próprios limites desta pesquisa, a utilização desta referência teórico-metodológica.

⁷⁵ Uma notável exceção ao exposto acima é um trabalho de Teixeira (2004) *Decisões Judiciais da Vara da Execução Criminal – Punindo sempre mais*. Na pesquisa, a autora realizou uma rigorosa avaliação dos processos de execução penal numa vara criminal de São Paulo, na qual, o grande volume de decisões se concentrava na avaliação (com aceitação ou recusa) de benefícios de progressão de regime e redução de tempo de cumprimento. A motivação principal para fazer esse levantamento era verificar uma crença, muito presente no imaginário político popular, de que a Justiça brasileira é branda e benevolente com os transgressores. Por meio de análise quantitativa, constatou-se que o teor das decisões em sua maioria (aprox. 70% a 80%) eram de recusas aos pedidos em geral. Tomando o exemplo desta pesquisa, nos parece que ela pode ilustrar de modo adequado à abordagem da *sentencing policy*, uma vez que mostra como a ação dos juízes vai além das estruturas normativas e possui impactos diretos no funcionamento dos sistemas punitivos.

12 - Retomando o debate nacional: a expansão prisional no Estado de São Paulo sob a ótica do encarceramento massivo

Após a apresentação de algumas experiências estrangeiras que apontam tendências e dinâmicas contemporâneas a respeito do sistema prisional, talvez seja possível ensaiar algumas contribuições sobre o debate nacional, focando mais especificamente na expansão prisional do estado de São Paulo, lançando essa lente do encarceramento massivo.

Avançando pelas discussões e experiências apresentadas ao longo da pesquisa, relacionadas à noção de encarceramento massivo, uma das idéias que nos surgem a partir desta discussão, segundo nosso entendimento, é a necessidade de se resignificar politicamente a questão carcerária no Brasil. Seria importante realizar essa tarefa como um modo de encontrar um foco mais adequado ao sentido da punição e ao papel das prisões nas sociedades contemporâneas, para que a sociedade tivesse clareza a respeito das conseqüências implicadas no processo de expansão penal.

É necessário evitar o avanço de abordagens simplistas acerca de problemas sociais como situações que remetem à imposição de lei e ordem, ou seja, devemos encontrar caminhos institucionais que possam contornar e evitar a emergência de posturas conservadoras e repressivas na esfera política, ocorrências que, em geral, acabam por influenciar diretamente as políticas penais.

Neste sentido, além deste discernimento, os próprios representantes políticos, gestores públicos e opinião pública em geral (mídia e sociedade civil) deveriam ter clareza acerca da natureza e dos limites da prisão enquanto instituição, quais são os efeitos que elas realmente produzem na sociedade (efeitos, impactos, dinâmicas que ela favorece, custos humanos, sociais e econômicos).

Ao lado disto, se ao longo de sua história as prisões se mostraram como instituições tão difíceis de se monitorar (avessas às tentativas de reforma de seus dispositivos), talvez seja o caso de introduzir critérios sobre o emprego abusivo do encarceramento como uma nova política pública a ser postulada no cenário contemporâneo. Este princípio aponta para a necessidade de uma diversificação de metodologias correcionais, como o fortalecimento das penas alternativas e mecanismos de supervisão (sobretudo, como cuidado especial às carreiras profissionais que darão novos sentidos a estes dispositivos⁷⁶).

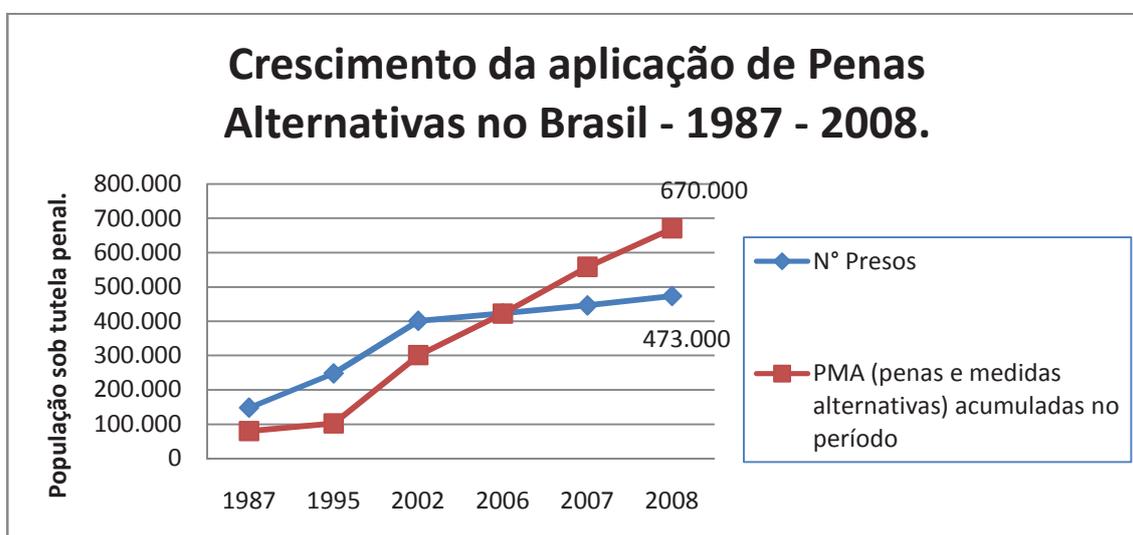
Neste campo, podemos imaginar que não se esvaziam somente políticas sociais, mas ao que tudo indica, a redução e o esvaziamento dos mecanismos disciplinares e dos dispositivos de assistência social no interior das prisões acabou lançando propositores de políticas e administradores num círculo vicioso de expansão de vagas. Sistemas penitenciários que descartaram seus mecanismos de tratamento penal em favor dos dispositivos de segurança máxima também acabaram contribuindo para uma sensação de que o encarceramento é a única resposta cabível.

Avaliando as experiências penais dos dois contextos, percebemos que uma estrutura correcional diversificada pode apresentar melhores resultados (em vista dos efeitos humanos) como um modelo para o funcionamento das justiças criminais. Se no contexto americano, uma das preocupações fora justamente o fato de que, conforme as sociedades transformavam-se mais conservadoras, mais se assistia a uma espécie de transferência das políticas sociais para o aumento das políticas penais; no Brasil, o caso parece ser mais grave, pois na ausência de uma estrutura mínima de seguridade social, assistimos a um crescimento da aplicação de medidas punitivas que intensificaram o uso do encarceramento.

⁷⁶ Nesta passagem, temos em mente o cenário americano, no qual, figuras marcantes como o *Probation Officer* são fundamentais para a diversificação das metodologias punitivas.

Para complementar nossa discussão, cabem ainda alguns comentários sobre a questão das penas alternativas. Elas estão sendo propostas ainda como medidas tímidas, mas num ritmo ascendente no Brasil. Em relatórios produzidos pelo Depen (Departamento Penitenciário Nacional) e Ministério da Justiça, as estatísticas apontam um crescimento, em termos absolutos, representando um número maior de penas aplicadas, assim como tem aumentado dispositivos legais que propõem medidas alternativas⁷⁷.

Gráfico (3) Crescimento da aplicação de Penas Alternativas no Brasil 1987 / 2008.



Fonte: Ministério da Justiça - 2009

Monitoramento eletrônico também poderia ser enquadrado no rol das metodologias alternativas ao encarceramento, uma vez que a restrição ao direito de ir e vir pode ser implementada e supervisionada pelo mecanismo eletrônico. O Estado de

⁷⁷ Destacam-se, neste aspecto, a Lei 9099/95 do Juizado Especial Criminal e a Lei nº 9.714/98 que modificaram as dinâmicas de julgamento e ampliaram o alcance das situações nas quais é possível converter uma pena de reclusão em medida alternativa.

São Paulo foi o pioneiro nos testes de implementação do sistema, por meio da estadual Lei 12.906 de 2008 como uma norma suplementar de direito penitenciário, que se aplica a casos de prisão domiciliar, livramento condicional, saídas temporárias e em casos de execução de trabalho externo. Em condenações por crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e crimes hediondos, caberá o seu uso, a depender de decisão judicial e oitiva do Ministério Público.

Alguns agentes públicos entendem positivamente tal sistemática, em vista das condições degradantes de encarceramento no Brasil, alto grau de violência nas instituições prisionais e por vantagens econômicas do monitoramento eletrônico em comparação com o encarceramento. Há juristas que criticam fortemente o sistema por conta de ser um método punitivo aplicado por uma entidade estadual, sendo que a matéria penal é de competência exclusiva da União, de modo que tal instituto, para estes críticos, é inconstitucional. Aplicado desde o final de 2010, a aproximadamente 5 mil condenados, o sistema foi utilizado principalmente no instituto de saída temporária, com uma taxa de 5% a 10% de evasão; fato que tem sido visto com bons olhos pela administração penitenciária.

Embora tal metodologia carregue grande simbologia em vista dos avanços tecnológicos, como suposta solução civilizada/humanizada de controle e com custos mais baixos que o encarceramento comum, tal sistemática de controle não tem apresentado muita inovação em face da cultura punitiva local.

O argumento que dá suporte a este posicionamento é a analogia que pode ser feita entre o monitoramento eletrônico e as penas alternativas: em ambos os casos, não têm ocorrido uma transferência dos indivíduos sob o regime fechado para as outras metodologias, mas tem ocorrido um cenário em que as taxas de crescimento da população encarcerada têm aumentado numa sistemática própria (sem interferência de outros modelos punitivos alternativos) e as novas formas punitivas tem alargado os

mecanismos de controle penal, sem redução dos problemas tradicionalmente conhecidos da esfera punitiva.

Na análise das tendências do direito penal brasileiro (Alvarez, 2000; Azevedo, 2004), não se trata de uma relação "regimes fechados" ou "regimes abertos", mas uma tradição que tem se orientado a partir de uma relação de combinação e complementação entre regimes fechados e abertos. Há poucas informações sobre os custos deste sistema, uma vez que a SAP (Secretaria da Administração Penitenciária) ainda não divulgou dados sobre esse sistema, mas pelas informações da própria secretaria, o sistema funcionará a partir de contratos com empresas privadas que oferecem esta tecnologia⁷⁸.

Seguindo mais adiante na discussão, as políticas públicas deveriam ser questionadas pelos efeitos que geram. Como sabemos, os investimentos realizados são ocorrências que tomam parte em múltiplos atores sociais, e acabam constituindo um conjunto de decisões que favorecem ou prejudicam setores e projetos sociais, privilegiando áreas sociais como segurança e desfavorecendo outras, como cultura e educação.

Uma avaliação preliminar dessa política (repressão policial e encarceramento) sugere que os custos foram elevados e os benefícios, limitados, e os custos e os benefícios foram distribuídos sem atenção para as desigualdades históricas da sociedade brasileira – possivelmente em detrimento das comunidades e grupos que acumulam desvantagens econômicas, sociais e culturais. Sugere que os custos da atual política são elevados demais para a sociedade, o que compromete sua sustentabilidade dentro da lógica da democracia e do Estado de Direito. Sugere que políticas que investissem mais na prevenção do crime e da violência, na participação e colaboração da sociedade civil, dos governos municipais e do governo federal na segurança pública, poderiam produzir benefícios maiores com custos menores. (Mesquita Neto, pág. 12, 2007)

⁷⁸ Esses contrastes novamente acenam para os elementos econômicos que podem interferir na assim chamada economia política da pena.

É curioso também notar que mesmo com todo este crescimento de sua estrutura física, nem por isso a superlotação foi saneada. Tal consideração abre um forte indício de que este problema do encarceramento massivo não está limitado ao funcionamento e às políticas que lidam diretamente com o sistema penitenciário: há outros atores institucionais que precisam ser avaliados para se aferir sua contribuição nestes processos problemáticos.

Tabela (13) Evolução do déficit de vagas no período da expansão prisional em SP-2006/2010.

Ano	Déficit de vagas
2006	53 mil
2007	57 mil
2008	55 mil
2009	62 mil
2010	71 mil

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária, SAP, 2010.

Por fim, utilizando uma citação de Wacquant, num prefácio do livro *Punir os Pobres* utiliza, não por coincidência, o autor francês apresenta justamente o contexto brasileiro para sugerir o que decorreria de uma tendência de encarceramento massivo numa realidade social problemática, como a existente no Brasil.

Uma última razão, de simples bom senso, milita contra um recurso acrescido ao sistema carcerário para conter a escalada da miséria e dos distúrbios urbanos no Brasil. É o estado apavorante das prisões do país, que se parecem mais com campos de concentração para pobres, ou com empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica – dissuação, neutralização ou reinserção. O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna do Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada do político e do público: entupimento estarecedor dos estabelecimentos, o que se traduz por condições de vida e de higiene abomináveis, caracterizadas pela falta de espaço, ar, luz e alimentação (nos distritos policiais, os detentos, frequentemente inocentes, são empilhados, meses e até anos a fio em completa ilegalidade, até oito em celas concebidas para uma única pessoa, como na Casa de Detenção de São Paulo, onde são reconhecidos pelo aspecto raquítico e tez amarelada, o que lhes vale o apelido de amarelos); negação de acesso à assistência jurídica e aos cuidados elementares de saúde, cujo resultado é a aceleração dramática da difusão da tuberculose e do vírus HIV entre as classes populares; violência pandêmica entre detentos, sob forma de maus-tratos, extorsões, sovas, estupros e assassinatos, em razão da superlotação acentuada, da ausência de separação entre as diversas categorias de criminosos, da inatividade forçada (embora a lei estipule que todos os prisioneiros devam participar de programas de educação ou de formação) e das carências da supervisão. (Wacquant, pág. 11, 2001)

Considerações Finais

Ao chegarmos ao final destes materiais apresentados ao longo desta pesquisa, talvez seja o momento propício para tecer algumas considerações de modo a avaliar o percurso da investigação aqui empreendida, considerando o material levantado e até mesmo tentando dar nova luz às problemáticas que discutimos anteriormente.

Ao longo deste trabalho, esta pesquisa teve a preocupação de tentar problematizar a expansão do sistema prisional no estado de São Paulo, seguindo, por um lado, uma retomada panorâmica das condições e das estruturas deste sistema (o que marcou a descrição física, a síntese histórica e a contextualização das políticas públicas), e por outro, a sobreposição de uma discussão mais conceitual e analítica, por meio do mergulho nos materiais estrangeiros, abarcando desde o processo de crise da penalidade de bem-estar, passando pelo endurecimento penal, até o encarceramento massivo.

Com esta sobreposição de cenários (expansão prisional em São Paulo) e debates estrangeiros nos Estados Unidos (abertura para o encarceramento massivo) foi que delineamos a estrutura do trabalho. A retomada do projeto da modernidade penal e da conseqüente crise associada a este modelo nos pareceu um importante período histórico a ser incluído na discussão desenvolvida ao longo da pesquisa. Ficaria uma compreensão incompleta imaginar o revigoramento das medidas penais em diferentes países apenas como um aumento físico deste sistema, ou somente como efeito da influência de novos interesses econômicos privados no sistema prisional. Desta forma, o entendimento do sentido destas novas unidades prisionais construídas de modo massivo no período pesquisado, segundo nosso ponto de vista, está inscrito justamente nesta percepção, cada vez mais presente, de uma “ausência” de projetos no campo das políticas penitenciárias.

No capítulo que tratou das interpretações sobre o revigoramento das medidas penais na época contemporânea, também nos pareceu fundamental elaborar uma descrição estrutural (a partir de dados como o crescimento das populações encarceradas nos países, o aumento dos orçamentos, as leis penais mais rigorosas, etc.) dos sistemas prisionais, e desta forma, os trabalhos de David Garland (1990, 2001, 2001a) e Loïc

Wacquant (2000, 2001, 2005), no contexto norte-americano, e os trabalhos de Adorno (1991, 2003), Salla (2003, 2006, 2007), Teixeira (2009) e Dias (2011), no Brasil, acabaram constituindo importantes referências para o desenvolvimento de um diagnóstico mais aproximado do panorama das condições do encarceramento nos principais países onde se discutem as políticas penais.

O modo pelo qual abordamos essas referências (nova cultura do controle, advento do estado penal e complexo industrial carcerário) foi o de uma aproximação que visava essencialmente extrair formulações úteis à compreensão do fenômeno expansivo ocorrido em São Paulo. Neste sentido, nosso trabalho procurou não descuidar da leitura atenta da recente produção acadêmica nesta temática, e passar deste material para uma reflexão crítica que pudesse identificar dinâmicas e elementos problemáticos nestes desdobramentos. Desta maneira, não foi nossa intenção contrapor esses modelos para refutá-los, mas sim trabalhá-los de forma eclética, aproximando-os para a produção de pesquisas da experiência brasileira.

Como não constitui nosso objetivo estabelecer um enfoque único (por exemplo, defender a tese de que a expansão em São Paulo é um caso exemplar do advento de um estado penal, ou de um complexo industrial carcerário, dentre outros modelos interpretativos), nos concentramos no termo mais recente do cenário norte-americano, que é a noção de encarceramento massivo. Simultaneamente, ela parece admitir contribuições e análises de diferentes paradigmas e ao mesmo tempo possibilita avançar no debate sobre prisões, saindo da investigação das causas e lançando ênfase na questão dos efeitos oriundos destes novos padrões das altas taxas de encarceramento.

Quando realizamos a retomada das discussões sobre as políticas públicas no Brasil, ficou claro que a maioria dos trabalhos estava preocupada em identificar as dinâmicas de controle social na sociedade brasileira e o funcionamento problemático das instituições da justiça criminal. No plano das prisões, as denúncias das condições desumanas de encarceramento e o fracasso das políticas penitenciárias dialogam diretamente com essa abordagem e constituem um foco fundamental de quaisquer estudos sobre prisões no Brasil. Mas, de acordo com a nossa percepção, essa tradição brasileira nem sempre se aproximou de abordagens similares a estas oferecidas pelo

encarceramento massivo. Foi a partir disto que ensaiamos uma tentativa de avaliar os custos do sistema (de que modo eles também podem ser problematizados em face de noções de políticas públicas e outras ferramentas metodológicas). Em vista disto, nossa incursão acerca do complexo prisional em São Paulo tentou investigar de que maneira este sistema, funcionando em situação de permanente crise estrutural, responde, de forma recorrente, com a ampliação de vagas e a conseqüente interiorização dos presídios. Tal como a pesquisa discutiu, responder com mais prisões parece apenas agravar os mesmos problemas, para os quais inicialmente se pretendia remediar.

Na análise estadual em São Paulo, vimos como a percepção dos gestores ficou bastante restrita deste tipo de formulação. Em geral, acreditam claramente que a solução para desafogar o sistema é construir mais vagas. Esta hipótese é ainda otimista se julgarmos que se trata de uma visão limitada das autoridades diante desta tendência de encarceramento massivo, e não de uma clara intencionalidade de controle social da miséria, como afirmam as teses do estado penal e do complexo industrial carcerário. De fato, deixamos esses questionamentos em aberto ao longo do trabalho.

Na pesquisa foi possível avançar nestas questões, principalmente nos momentos em que tentamos detalhar mais os processos políticos e administrativos, como fora o caso das construções das novas unidades prisionais, e o sistema de repasse de recursos necessários para a expansão. Vimos como há poucos atores institucionais envolvidos (geralmente em altas esferas decisórias) e, sobretudo, pouca discussão política sobre a utilidade e viabilidade do uso destes recursos financeiros. Tal situação fica mais clara ainda quando contrastamos o diagnóstico local com a experiência americana, na qual, mesmo que com diversos problemas na esfera punitiva, possui um debate mais qualificado representado pela multiplicidade de atores sociais que tentam interferir nos destinos da prisão. Com isto, esperamos que esse trabalho possa ajudar a abrir caminhos para requalificarmos politicamente os debates e as esferas decisórias em que se definem a expansão da prisional no Brasil.

Referências

ADORNO, Sérgio. "A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa." *Revista Tempo Social*, 3 (1-2), São Paulo, 1991.

_____. "Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem." *Revista de Sociologia da USP, Tempo Social*, Vol 11 (2), outubro 1999.

_____. "Lei e Ordem no segundo governo FHC." *Revista de Sociologia da USP, Tempo Social*, novembro 2003.

_____. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

_____. "Sistema Penitenciário no Brasil, problemas e desafios". *Revista USP* 9/65-78, 1991.

_____, e SALLA, Fernando. "Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC." *Estudos Avançados* v. 21, nº 61, São Paulo, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALEXANDER, Jeffrey. "O novo movimento teórico." *R.B.C.S.* nº 4 vol 2 jun de 1987.

ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, Criminologistas e Juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil (1889-1930)*. São Paulo: Tese Doutorado, Universidade de São Paulo, 1996.

_____. "A Criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais." *Revista Dados*, vol 45, nº4, Rio de Janeiro, 2002.

_____. "Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica." São Paulo: *Revista São Paulo em Perspectiva* (18) 1, 2004.

ANISTIA INTERNACIONAL. Brasil: aqui ninguém dorme sossegado: violações de direitos humanos contra detentos. Londres, Amnesty International, 1999.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. "Tendências do Controle Penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina." São Paulo em Perspectiva, 18 (1), 39-48, 2004.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à Sociologia do Direito Penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos, 2ª edição, Rio de Janeiro, Freitas Bastos Editora, 1999.

BATISTA, Nilo. "Fragmentos de um discurso sedicioso." Revista Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ano 1, nº1, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. Vidas Desperdiçadas. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.

_____. Em busca da política. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

_____. Globalização: as conseqüências humanas. Marcurs Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

_____. Comunidade: a busca de segurança no mundo atual. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

_____. Modernidade e Ambivalência. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. Lucia Guidicini. São Paulo: Martins Fontes, 2ª edição, 1997.

BICUDO, Hélio. Violência: O Brasil cruel e sem maquiagem. 7ª edição. São Paulo:

Editora Moderna, 1994.

_____. Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte. 2ª edição. São Paulo: Pontícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1976.

BOURDIEU, Pierre. "A Força do Direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico." in O Poder Simbólico. 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CALDEIRA, Teresa. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CARAVANA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. II -Caravana nacional de direitos humanos - Relatório: uma amostra da realidade Prisional brasileira. Brasília, Câmara dos Deputados, 2000.

CARRABINE, E. IGANSKI, P. Criminology: a sociological introduction. London: Routledge, 2004.

CARRANZA, Elias (coordinador). Justiça Penal y Sobrepopulación Penitenciaria: Respuestas Possibles. ILANUD, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

CHRISTIE, Nils. "Control de la delincuencia em europa y norteamerica: ejemplos que no deve seguirse." ILANUD, México, in: Justiça Penal y Sobrepopulacion Penitenciaria, 1995.

_____. "Elementos para uma Geografia Penal". Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 13, p. 59-80, nov. 1999.

_____. Crime control as industry: towards gulags, western style? London: Routledge, 1990.

CLEAR, Tood. Imprisoning Communities: how mass incarceration makes disadvantaged neighborhoods worse. New York: Oxford Press, 2007.

CLEMMER, Donald. The prison Community. New York, Rinehart & Company, 1958.

COELHO, Edmundo Campos. A Oficina do Diabo e outros estudos sobre criminalidade. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

COHEN, Stanley. Visions of Social Control: crime, punishment and classification. Cambridge: University Cambridge Press, 1985.

CONFRONTING CONFINAMENT. A Report of The Commission on safety and abuse in America's prison. New York, Vera Institute of Justice, 2006.

DAVIS, Angela. Are Prisons Obsolete?. Open Media Editors, New York, 2003.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Relatório de gestão. Exercício, 2001. Brasília, Ministério da Justiça.

_____. Relatório de gestão. Exercício 2000. Brasília, Ministério da Justiça.

_____. Dados Consolidados / FUNPEN, 2008.

DI GIORGI, Alessandro. A miséria governada através do sistema penal. Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, Editora Revan, 2006.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, São Paulo, 2011.

DUARTE, André. "Modernidade, biopolítica e violência: a crítica arendtiana ao presente." Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

DYER, Joel. The Perpetual Prisoner Machine: how America profits from crime.

Oxford: Westviewpress, 1999.

ELIAS, Norbert. O Processo Civilizador (Vols. I e II). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

EWALD, François. Foucault, a norma e o direito. Antônio Cascais. Lisboa: Editora Veja, 1993.

FISHER, Rosa Maria; ADORNO, Sérgio. "Políticas Penitenciárias, um fracasso?" Lua Nova vol.3 no.4 São Paulo jun. 1987

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Raquel Ramallete. 21ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. Em defesa da sociedade. Maria Ermantina Galvão. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

_____. Estratégia, Poder-Saber.(Ditos & Escritos IV). (Manuel Barros da Motta - Organizador). Tradução: Vera Lúcia Avellar Ribeiro. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

GARLAND, David. Punishment and modern society: a study in social theory. Oxford: Oxford University Press, 1990.

_____. The culture of control: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

_____. "As contradições da "Sociedade Punitiva": o caso britânico. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 13, p. 59-80, nov. 1999.

_____.(orgs.) A reader on punishment. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____.(orgs.) Mass imprisonment: social causes and consequences. London: Sage

Publication, 2001.

_____, David.SPARKS, Richard (orgs). *Criminology and social theory*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

GIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo, Editora EDUSP, 2001.

GOES, Eda Maria. *A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas: 1982 – 1986*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

_____. “As unidades prisionais do oeste paulista: implicações do aprisionamento e do fracasso da tentativa da sociedade de isolar por completo parte de si mesma. *Terra Livre*, São Paulo, ano 18, nº 19, 2002.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, Prisões e Conventos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1974.

HULING, Tracy. *Building a prison economy in rural America*. In: MAUER, Marc. (org.) *Invisible Punishment*. New York: The New Press, 2003.

HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. Rio de Janeiro, Human Rights Watch - Américas, 1998.

KOERNER, Andrei (org.). *História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises*. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

LEMGRUBER, Julita. "Controle da Criminalidade: mitos e fatos." in: *Insegurança Pública Reflexões sobre a Criminalidade e Violência Urbana*. Org. Nilson Vieira Oliveira. Instituto Braudel, Editora Nova Alexandria, 2002.

LIMA, Renato Sérgio. “A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil”. *Novos Estudos – Cebrap – nº 80, Março, São Paulo, 2008*.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração dos conflitos no Espaço Público. Revista de Sociologia e Política, nº 13, 1999, Curitiba.

MACHADO, Marcelo Lavanere MARQUES, João Benedito de Azevedo. História de um Massacre: Casa de Detenção de São Paulo. São Paulo: Cortez Editora: OAB, 1993.

MAUER, Marc CHESNEY-LIND, Meda (editors). Invisible Punishment: the collateral consequences of Mass Imprisonment. New York: The New Press, 2003.

MELOSSI, Dário PAVARINI, Máximo. Cárcere e Fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI - XIX). Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, Editora Revan, 2006.

MENDEZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P.S. Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MINHOTO, Laurindo Dias. Privatização dos Presídios e Criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global. São Paulo, Max Limonad, 2000.

MORAES, Pedro R. Bodê. Punição, encarceramento e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários. São Paulo, IBCCrim, 2005

MUCHAIL, Salma Tannus. "O Lugar das instituições na sociedade disciplinar." in: Recordar Foucault. São Paulo: Brasilense, 1985.

PAIXÃO. Antônio Luiz. Recuperar ou Punir? Como o Estado trata o criminoso. São Paulo, Cortez:editores associados, 1987.

PASTANA, Débora Regina. Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

PASSETTI, Edson (coord.). Curso Livre de Abolicionismo Penal. São Paulo: Nu-

Sol/PUC-SP, Editora Revan, 2004.

PAVARINI, Máximo. Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemônico. México: Siglo Veintiuno Editores, 1983.

PEDROSO, Célia Regina. Os signos da Opressão: história e violência nas prisões brasileira. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

PERROT, Michele. Beccaria et la culture juridique des lumières. Geneve: Librairie Droz S.A, 1983.

_____. Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros. Seleção: Stella Bresciani. Tradução: Denise Bottmann. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PIETÁ, Elói; PEREIRA, Justino. Pavilhão 9: o Massacre do Carandiru. São Paulo, Scritta Editorial, 1993.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. "Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias." Revista de Sociologia da USP, Tempo Social, vol 9 (1) maio de 1997.

_____. "Autoritarismo e transição". Revista USP, março-abril, vol. 9, São Paulo, 1991.

_____. (et al.). São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. São Paulo: Garamond, 1993.

PIRES, Álvaro. "A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos." Revista Novos Estudos, CEBRAP, nº 68, março de 2004.

RAMALHO, José Ricardo. O mundo do crime: a ordem pelo avesso. São Paulo. IBCCRIM, [1976] 2002.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Direito e Prática Histórica da Execução Penal no Brasil.

Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

ROTHMAN, David MORRIS, Norval (editors). *The Oxford History of the Prison: the practice of punishment in Western Society*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

_____. *The Discovery of the Asylum: social order and disorder in new republic*. 2ª edição. London: Little, Brown and Company, 1990.

RUSCHE, George KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e Estrutura Social*. Tradução Gizlene Neder, 2ª edição, Editora Revan, Rio de Janeiro, 2002.

SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo (1822-1940)*. São Paulo, Annablume, 1999.

_____. "Novos e velhos desafios para as Políticas de Segurança Pública no Brasil." *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, nº 43, 2003, Editora Revista dos Tribunais.

_____. "Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil." *Lusotopie*, 2003 – 419-435.

_____. "A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar." *In*: KOERNER, Andrei (org.) *História da Justiça Penal no Brasil: Pesquisas e Análises*. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

_____. "As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira". *Sociologias*, Porto Alegre, nº 8, dez, 2006.

_____. "De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo". *Revista brasileira de segurança pública*, São Paulo, edição 01, 2007

SALLA, Fernando ALVAREZ, Marcos César GAUTO, Maitê. "A contribuição de David Garland: a sociologia da punição." *Tempo Social*, vol.18, n.1.

SARABIN, Brigette BENDER, Edwin. "The Prison Payoff: the role of the politics and private prison in the incarceration boom." Western Prison Project, 2000.

SIMON, Jonathan. "The society of captives in the era of hyper-incarceration". Theoretical Criminology, Sage, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu Casaco de General. Quinhentos dias no Front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Lei, Cotidiano e Cidade: Polícia civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889 – 1930). São Paulo: IBCCRIM, 2009.

_____. Obsessão securitária e a cultura do controle. Revista de Sociologia e Política, jun. n° 20, Curitiba, 2003.

_____. Dilemas e hesitações da modernidade tardia e a emergência da sociedade do controle. Revista Mediações, v. 15. N. 2, Londrina, 2010.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 4ª edição. São Paulo, Editora Cortez, 1997.

SYKES, Gresham The Society of Captives: a study of a maximum security prison. 7th. edition. New Jersey: Princeton University Press, 1971.

TAVARES, Vicente. "Violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia." São Paulo em Perspectiva, 18 (1): 3-12, 2004.

TEIXEIRA, Alessandra. Do Sujeito de Direito ao Estado de Exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

_____. “Decisões judiciais da vara de execuções criminais: punido mais e mais.” São Paulo em perspectiva 18 (1), 2004.

_____. “Dispositivos de exceção e novas racionalidades do sistema punitivo: o surgimento do PCC e o modelo RDD” Revista Perspectivas, São Paulo, vol. 36, jul/dez, 2009.

THOMPSON, Augusto. A questão penitenciária. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TONRY, Michael. (org.) The Future of Imprisonment. Oxford Press, 2004.

VEYNE, Paul. Como se escreve a história. Lisboa: Edições 70, 1971.

WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

_____. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2000.

_____. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2005.

_____. Deadly symbiosis: when ghetto and prison meet and mesh. *In*: Mass Imprisonment, org. David Garland, Sage, London, 2001.

_____. "Aberração Carcerária à moda francesa". DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.47, nº 2, 2004, pág. 215 - 232.

_____. "Crime e Castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton." Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 13, p. 59-80, nov. 1999.

_____. “O lugar da prisão na nova administração da pobreza”. Novos Estudos – Cebrap – nº 80, Março, São Paulo, 2008.

_____. "The curious eclipse of prison ethnography in the age of mass incarceration".
EthnoGraphy. Sage, December, v. 2(3), 2002

WESTERN, Bruce. Mass Imprisonment and the life course: race and class inequality in
U.S. incarceration. American Sociological Review, vol.69, 2004.

WIERVIOKA, Michel. "O novo paradigma da violência." Revista de Sociologia da
USP, Tempo Social, outubro de 1999.

YOUNG, Jock. A sociedade excludente: exclusão, criminalidade e diferença na
modernidade recente. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do
sistema penal. Tradução: Vânia Pedrosa, Amir Conceição. 5ª edição. Rio de Janeiro:
Editora Revan, 2001.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização.
São Paulo em perspectiva, vol. 13, n.3, 1999.

ZALUAR, Alba ALVITO, Marcos (orgs.). Um Século de Favela. 2ª edição. Rio de
Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Anexos

Anexo I – Documento retirado do Diário Oficial do Estado – Prestação de contas da SAP (Secretaria da Administração Penitenciária) ao TCE (Tribunal de Contas do Estado), no qual se relata a estrutura física, o contingente de funcionários e os projetos do sistema prisional em São Paulo. Nele encontramos pistas importantes sobre as intenções do governo de expandir o sistema, juntamente com a visão otimista da construção das unidades. Chama a atenção o volume de investimentos e a ênfase dada na expansão, em contraste com os projetos sociais e penas alternativas à prisão.

Anexo II – Programas Nacionais de Direitos Humanos I, II, III – nestes documentos, selecionamos partes que se referem à políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal que competem ao sistema prisional. Como apontam as partes específicas, há um suporte do governo para a expansão prisional nos Estados, por conta do apoio às atividades de construção de unidades (sobretudo nos programas I e II). No terceiro programa, ainda que com projetos mais diversificados do ponto de vista das medidas, ficou evidente a baixa conexão das agências estatais e os poucos atores sociais debatendo as políticas públicas na área.

Secretaria da Administração Penitenciária

Secretaria da Administração Penitenciária

Demonstrativo de Despesas

	2009	2010	variação 10/09
1-Administração Direta	2.054.964,8	2.181.793,9	6,2%
Pessoal	1.171.705,3	1.337.831,1	14,2%
funcionários ativos	1.011.412,4	1.120.065,7	10,7%
inativos	0,7	0,7	(5,8)%
obrig. patronal/insuf. financeira	160.292,2	217.764,7	35,9%
Custeio	585.555,9	629.421,1	7,5%
Investimentos	297.703,7	214.541,7	(27,9)%
2-Entidades Vinculadas	46.522,8	50.686,8	9,0%
Funap	46.522,8	50.686,8	9,0%
pessoal	20.062,1	21.892,3	9,1%
custeio	25.956,3	26.398,7	1,7%
investimento	221,6	564,6	154,8%
sentenças judiciais	282,8	1.831,2	547,5%
Total da Despesa	2.101.487,6	2.232.480,7	6,2%

Número de funcionários

	2009	2010	10/09
Secretaria	33.818	34.886	3,2%
Ativos	32.287	33.229	2,9%
Inativos	1.531	1.657	8,2%
Funap	406	399	(1,7)%
Ativos	396	368	(2,0)%
Inativos	10	11	10,0%
Total da Pasta	34.224	35.285	3,1%

I - Atividades

A Secretaria de Estado da Administração Penitenciária – SAP é um órgão que tem como missão a aplicação da Lei de Execução Penal, de acordo com a sentença judicial, visando a ressocialização dos presos e dos internados, buscando assim prevenir a reincidência no crime e proporcionar-lhes a reintegração à convivência em sociedade.

Atualmente no Estado de São Paulo

Administra: 147 Unidades prisionais. População carcerária: 163.448 pessoas presas. Nº de vagas: 98.944. Déficit de vagas: aproximadamente 64 mil vagas.

Para atenuar o grave problema da superlotação vivenciada nas unidades prisionais que integram a SAP, e nas Cadeias Públicas e Distritos Policiais vinculados à Secretaria de Segurança Pública, o Governo do Estado, por intermédio da SAP, implementou o Programa de Expansão e Modernização do Sistema Prisional Paulista.

O programa prevê a edificação de 08 (oito) penitenciárias destinadas à custódia de mulheres; e para abrigar os homens serão construídos 12 (doze) centros de detenção provisória, 22 (vinte e duas) penitenciárias e 07 (sete) centro de progressão penitenciária, resultando em 49 novos estabelecimentos penais, que gerarão, aproximadamente 39,5 mil novas vagas para o sistema prisional paulista.

Destaca-se neste Projeto que é a primeira vez na história que o Governo de São Paulo se propõe a construir penitenciárias com características que atendam necessidades femininas. Atualmente, todas elas são unidades masculinas adaptadas. É o caso da antiga Penitenciária do Estado, que desde sua inauguração, há mais de 75 anos, sempre abrigou homens. Em 2005, o prédio passou por uma reforma e foi renomeada "Penitenciária Feminina Sant'Ana", passando a receber mulheres.

Entre as novidades previstas estão:

- Alas destinadas à amamentação, cuidados das gestantes e lactantes, consultórios médicos, odontológicos, enfermagem e primeiros socorros.
- Pavilhões com espaço para atividades esportivas, biblioteca, oficinas de trabalho, áreas de convivência e visitas, inclusive com playground e salas educativas para crianças.
- Setor específico para visita íntima e creche.
- Alamedas com torres de vigilância no lugar de muralhas.

As mães presas ficarão por seis meses com os bebês. Após esse período, durante os fins de semana, as crianças ficarão na creche da unidade. Fim das revistas aos familiares, quando entram para a visita. Nas novas penitenciárias femininas as presas é que serão revistas antes e ao término da visitação. A intenção é diminuir o impacto causado na criança, ao ver a mãe presa.

Os prédios das unidades terão detalhes como rampas de acessibilidade e sanitários destinados aos portadores de mobilidade reduzida e cadeirante, além de sinalização tátil de alerta.

Com base no princípio da regionalização das unidades prisionais e sob os aspectos técnicos, ambientais e de segurança verificou a necessidade de que tais prisões sejam edificadas em municípios estratégicos, para que abriguem presos que se encontram recolhidos nas Cadeias Públicas próximas e que recolham outros que vierem a ser detidos, por meio do que se denomina "inclusão automática", de tal maneira que os vínculos familiares, principalmente com ascendentes e descendentes, possam ser mantidos.

A definição dos locais para a construção de prisões, além da conveniência da regionalização no processo de reintegração social, a definição técnica das áreas, em cada um dos municípios, cabe à Companhia Paulista de Obras e Serviços – CPOS em conjunto com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. Os processos de licenciamento ambiental dos prédios estão definidos com base nas legislações pertinentes, especialmente no que concerne aos efluentes do esgotamento sanitário das unidades prisionais. Os projetos apresentados têm sistema de tratamento de esgoto, ou, será interligado na rede da concessionária de saneamento local.

Um dos grandes desafios que a SAP vem enfrentando, para a construção dos novos estabelecimentos penais, consiste na busca do convencimento dos representantes das comunidades para acolhimento de uma prisão em seus municípios, tendo em vista a crença de que, havendo uma unidade prisional nessa ou naquela cidade, para tal migrarão criminosos e seus familiares.

Existem diversas situações que geram atrasos no início das obras de construção das unidades prisionais, como por exemplo, omissão ou negativa da prefeitura municipal na emissão de documentos solicitados e necessários a instrução de feitos em tramitação na Pasta, na Secretaria do Meio Ambiente ou nas Varas Judiciais e que atendem em especial o regimento das legislações ambientais; impugnações nos procedimentos licitatórios que suspendem a licitação em curso; medidas judiciais em face das legislações municipais editadas visando o impedimento destes tipos de edificações; aguardar deferimento ao pedido de imissão provisória

na posse do bem; solicitações de prefeituras para alteração de área já decretada de utilidade pública; decisões judiciais que determinam a suspensão de execução de obra, de processo de licitação, de processos administrativos que visam à regularização fundiária de imóvel onde se pretendem edificar unidades prisionais; alterações de projetos e precipitações atmosféricas.

Resultados em 2010

1. Expansão e Modernização do Sistema Prisional

1.1 Adequação do Sistema Prisional

Reforma da Penitenciária de Presidente Bernardes
Reforma e Adequação da Escola de Administração Penitenciária – EAP
Reforma do Telhado da Sede da Secretaria da Administração Penitenciária
Perfuração de Poço Profundo e construção Reservatório no CPP de Valparaíso
Perfuração de Poço Profundo no CR de Birigui
Perfuração de Poço Profundo em Guareí
Conclusão das obras de reforma e adequação do CDP de São José dos Campos
Moto mecanização para recuperação do sistema de captação, tratamento de esgoto, caminhos de serviços e encaminhamento de águas pluviais do CPP de Tremembé
Moto mecanização para implantação da ETE – sistema de captação, tratamento e lançamento de esgoto do complexo Penitenciário PI e PII de Serra Azul
Obras e serviços de moto mecanização para contenção dos taludes de passagem aérea do emissário de esgoto e fechamento dos poços artesanais do CDP de Caiuá
Obras e serviços de moto mecanização para contenção do emissário no ponto de lançamento do esgoto da Penitenciária de Florida Paulista
Obras e serviços de moto mecanização para recuperação e adequação das lagoas de tratamento de esgoto da Penitenciária de Iperó, visando à preservação do meio ambiente e a conservação do solo e da água

Total de Recursos utilizados: R\$ 24.150.933,18

Fonte 001 Tesouro – R\$ 16.350.933,18

Fonte 005 Recurso Vinculado Federal – R\$ 7.800.000,00

1.2 Ampliação do Sistema Prisional

Obras concluídas – com criação de novas vagas

Construção de unidades prisionais	Vagas
Centro de Detenção Provisória de Franca	768
Centro de Detenção Provisória de Jundiá	768
Centro Progressão Penitenciária - São José do Rio Preto	1.048

Unidades prisionais em construção com criação de vagas

("Programa de Construção de até 44 Unidades Prisionais", contido no Plano Plurianual 2008/2011)

Local	Previsão de Entrega	Nº de Vagas
Penitenciária Feminina de Tupi Paulista	1º Trimestre de 2011	768
Penitenciária Feminina de Guariba		768
Penitenciária Feminina de Pirajui	2º Semestre de 2011	768
Penitenciária Feminina de Votorantim		768
Centro de Detenção Provisória de Pontal		768
Centro de Detenção Provisória de Taiuva	1º Semestre de 2011	768
Centro de Detenção Provisória de Cerqueira César	2º Semestre de 2011	768
Penitenciária masculina de Cerqueira César		768
Penitenciária masculina de Capela do Alto I	2º Semestre de 2011	768
Penitenciária masculina de Capela do Alto II		768

As Unidades Prisionais acima contam com financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Total de Recursos utilizados: R\$ 193.606.382,09

Fonte 001 Tesouro – R\$ 114.387.503,48

Fonte 005 Recurso Vinculado Federal – R\$ 2.627.635,74

Fonte 007 Operações de Crédito – R\$ 76.091.242,87 (BNDES)

Processos em trâmites administrativos e / ou judiciais que gerarão 9.568 vagas:

Unidade Prisional	Vagas a serem geradas
02 Centros de Detenção Provisória	1.536
04 Centros de Progressão Penitenciária	4.192
02 Penitenciárias Femininas	1.536
03 Penitenciárias Masculinas	2.304
Total 6 Centros e 5 Penitenciárias	9.568

Processos aguardando emissão da licença ambiental de instalação e demais trâmites administrativos:

Unidade Prisional	Vagas a serem geradas
01 Centro de Detenção Provisória	768
01 Centro de Progressão Penitenciária	1.048
01 Penitenciária Feminina	768
06 Penitenciárias Masculinas	4.608
Total 2 Centros e 7 Penitenciárias	7.192

2. Reintegração Social do Preso/Internado e Egresso

2.1 Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania

2.1.1 Programa Pena e Medida Alternativa

Tem por finalidade difundir a prática de aplicação de medidas alternativas à prisão, receber pessoas condenadas à pena alternativa de prestação de serviços à comunidade, onde realizam

avaliação psicossocial e de levantamento de demandas, além da avaliação de suas potencialidades, bem como suas limitações/restrições. Posteriormente, é encaminhado a uma instituição (governamental ou não) sem fins lucrativos de acordo com o perfil levantado na entrevista para o cumprimento de sua pena.

Realiza atividades técnicas para o cumprimento de Medida Educativa e Terapêutica, atendimento da Mediação e Terapia Comunitária para os usuários de drogas e seus familiares, encaminhamento e acompanhamento dos usuários de drogas psicotrópicas, acompanhamento sistemático, monitoramento e a fiscalização nos locais de execução de pena, para verificação do seu efetivo cumprimento.

Resultados em 2010

- Custo por apenado em penas alternativas é de R\$ 22,70 (Fonte CRSC), um dos menores custos por beneficiário do Brasil.

- Acompanhadas 11.872 pessoas em cumprimento de pena alternativa;

- Acompanhadas 638 mulheres em cumprimento de pena alternativa;

- Atendidas 622 mulheres apenas em penas alternativas, por intermédio da Central de Penas e Medidas Alternativas da Mulher;

- Cadastradas 1.197 pessoas usuárias de drogas psicotrópicas em medidas educativas e terapêuticas;

- Cadastradas 9.545 pessoas que receberam como sanção pelos delitos cometidos, penas alternativas;

- Distribuição de 3.000 unidades do livreto de penas alternativas que contém explicações do trabalho realizado nas Centrais de Penas e Medidas Alternativas e legislação pertinente;

- Distribuição de 3.000 exemplares do manual de prestadores de serviços que contém orientações para esclarecer e facilitar o cumprimento da pena de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) aos apenados;

- Encaminhadas 763 pessoas, entre apenados em penas alternativas e seus familiares, para os cursos do programa estadual de qualificação (PEQ), da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho – SERT, por meio do programa pró-egresso;

- Encaminhadas 897 pessoas, entre apenados em penas alternativas e seus familiares, à inserção no mercado de trabalho, por meio do programa pró-egresso;

- Formados 10 grupos de reflexão sobre a sanção aplicada às mulheres que cumpriram pena alternativa com a participação de 500 mulheres;

- Inauguradas 08 Centrais de Penas e Medidas Alternativas;

- Participação de 55 pessoas nas oficinas dirigidas a pais agressores submetidos a medidas alternativas, em razão de praticarem maus tratos à criança e ao adolescente;

- Realização de terapia comunitária uma vez por semana, na Central de Santos, atendendo em média 15 pessoas entre apenados e familiares, em cada grupo formado.

2.1.2 Programa Atendimento ao Egresso e Família

Resultados em 2010

Foram encaminhados 1.855 egressos para a requalificação profissional e para inserção no mercado de trabalho, por intermédio do Programa Estadual de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário – PRÓ-EGRESSO. Visa promover a reintegração social de egressos do sistema prisional, presos em unidades do regime semiaberto e apenados com penas restritivas de direito, por meio de parcerias firmadas com a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho – SERT, para inclusão dos egressos nos programas estaduais de qualificação e requalificação profissional e o emprego São Paulo.

Atendidos 337 pacientes pela Central de Atendimento ao Egresso e Família “Pós-Custódia”, que desenvolve trabalho focado no acompanhamento e monitoramento do paciente infrator que cumpriu medida de segurança, visando a reinserção social deste público específico, buscando assim, evitar o cometimento de novos delitos e internações.

2.1.3 Programa Grupo de Ações de Reintegração Social

Resultados em 2010

2.640 pessoas presas em cumprimento de pena sob o regime semiaberto foram capacitadas, por meio do programa pró-egresso, para qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho; 239 estagiários (98 de psicologia, 94 de serviço social e 47 de direito) foram contratados para praticarem e adquirirem conhecimentos em execução penal nas unidades prisionais; 05 bibliotecas montadas nas Células de Referências Técnicas Regionais e 01 na sede da CRSC promovendo ao corpo técnico que atua em reintegração social acessem as publicações correlatas à ação profissional; 1.066 avaliações psicológicas e 643 do serviço social foram realizadas pelas equipes volantes para avaliações técnicas em cumprimento da Resolução SAP 47/08; 1.500 manuais para prevenção do uso de drogas para pessoas condenadas por tráfico de drogas foram distribuídos.

2.1.4 Programa “Carpe Diem”

Custódia detentiva alternativa, para as pessoas presas sob o regime provisório que é primário e que tenham cometido crimes de baixo potencial ofensivo como furto, receptação, porte irregular de arma de fogo e outros ilícitos leves. Essas pessoas presas normalmente são agraciadas com benesses legais como a liberdade provisória e outras penas alternativas à de privação da liberdade, fazendo com que fiquem detidos apenas durante o trâmite legal dos pedidos, restando do período detido apenas a contaminação do período de cárcere.

Resultados em 2010

202 pessoas presas foram submetidas ao programa
Reincidência: 3,9%

Total de Recursos utilizados: R\$ 10.491.211,50
Fonte 001 Tesouro – R\$ 10.323.971,50
Fonte 003 Recurso Vinculado Especial – R\$ 167.240,00

3. Gestão do Sistema Prisional

3.1 Assistência à Saúde

Fornecimento de Medicamentos à População Prisional	
Finalidade	Indicador
Contribuir para a manutenção da saúde dos presos	192.501 atendimentos

Total de Recursos utilizados: R\$ 6.440.046,17
Fonte 001 Tesouro – R\$ 6.440.046,17

3.2 Alimentação

Fornecimento de Alimentação à População Prisional	
Finalidade	Indicador
Proporcionar subsistência aos presos	58.092.805

Obs: Cada unidade de milhão corresponde uma diária de alimentação (café da manhã, almoço e jantar para presos e presas), tanto para as unidades prisionais que preparam suas refeições como para as unidades prisionais que as adquirem prontas.

Total de Recursos utilizados: R\$ 292.711.068,77
Fonte 001 Tesouro – R\$ 292.711.068,77

3.3 Suporte à Administração do Sistema Penitenciário

Gerenciamento Administrativo das Unidades Prisionais
Finalidade: Permitir o funcionamento da sede da SAP, das coordenadorias regionais de unidades prisionais, administrando os recursos destinados às entidades de assistência aos presos, transportes, manutenção, conservação e reforma de bens móveis e imóveis, energia elétrica, telefonia, informática, água e esgoto, e demais recursos.
Obs: 147 unidades receberam recursos destinados ao gerenciamento administrativo: sede da SAP; 01 Coordenadoria de Saúde do Sistema Penitenciário; 05 Coordenadorias regionais de unidades prisionais e 01 Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania.

Total de Recursos utilizados: R\$ 1.629.047.415,37
Fonte 001 Tesouro – R\$ 1.623.950.763,94 (incluindo despesas de pessoal)
Fonte 003 Recurso Vinculado Especial – R\$ 3.661.532,44 (incluindo FUNPESP)
Fonte 005 Recurso Vinculado Federal – R\$ 1.435.118,99

4. Racionalização do Sistema Prisional

4.1 Recursos de Tecnologia da Informação

Gerenciamento da prestação de serviços de operação, manutenção, desenvolvimento e implantação de sistemas de alta e baixa plataforma, manutenção de rede de teleprocessamento, Help Desk e serviço técnico especializado, bem como a instalação e manutenção da rede INTRAGOV em todo o sistema prisional paulista.

Total de Recursos utilizados: R\$ 5.263.727,80
Fonte 001 Tesouro – R\$ 5.263.727,80

4.2 Formação e Reciclagem de Funcionários do Sistema Penitenciário Escola de Administração Penitenciária “Dr. Luiz Camargo Wolfmann”

Capacitação dos Servidores do Sistema Penitenciário	
Finalidade: Promover a formação, treinamento, desenvolvimento e capacitação dos agentes de segurança penitenciária, agentes de escolta e vigilância penitenciária e dos servidores que integram as demais classes profissionais do sistema penitenciário.	
Eixo Temático	Total - servidores
Ingressante / Iniciação funcional	1.177
Desenvolvimento Humano / Qualidade de vida	2.312
Administração / Gestão	2.618
Segurança e Disciplina	6.011
Reintegração Social	48
Total	12.166

Total de Participantes na Videoconferência: 3.984

Total de Recursos utilizados: R\$ 600.620,32
Fonte 001 Tesouro – R\$ 600.620,32

4.3 Sistema de Teleaudiência Criminal

Criação / Montagem de salas de teleaudiência criminal	Quantidade	Valor Utilizado – R\$
Ano 2010	66 salas	7.107.007,94

4.4 Viabilização de Parcerias com a Sociedade Civil

Convênios vigentes (3º setor) – Centros de Ressocialização

Nome da unidade prisional Centro de Ressocialização	Nome da entidade	Vigência do Convênio	Capacidade
Limeira	Associação Mogimimiana de Proteção e Assistência Carcerária - AMPAC	15/10/2010 a 31/10/2010	140
Atibaia	Associação de Proteção e Assistência Carcerária – APAC	1º/02/2010 a 31/01/2011	132
“Professor João Missaglia” de Mogi Mirim	Associação Mogimimiana de Proteção e Assistência Carcerária - AMPAC	1º/09/2010 a 31/08/2011	140
Masculino de Rio Claro	Associação Mogimimiana de Proteção e Assistência Carcerária - AMPAC	1º/09/2010 a 31/08/2011	140
Feminino de Rio Claro	Programa de Assistência e Ressocialização Carcerária – PARC	1º/10/2010 a 30/09/2011	80
“Dr. João Eduardo Franco Perlati” de Jaú	Ressocializar Jaú	1º/03/2010 a 28/12/2011	175
Ourinhos	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC	20/11/2010 a 30/11/2011	80
Araçatuba	Centro de Recuperação e Inserção Social em Estabelecimento Penal – CRISEP	1º/09/2010 a 31/08/2011	175
Birigui	Associação de Proteção e Assistência Carcerária	1º/05/2010 a 30/04/2011	140
Penitenciária de Tupi Paulista	Sociedade Esperanto de Tupi Paulista	1º/05/2010 a 30/04/2011	768

Obs: 09 Centros de Ressocialização e 01 Penitenciária são administrados por Organizações Não Governamentais, em parceria com a Secretaria da Administração Penitenciária.

Total de Recursos utilizados: R\$ 13.112.151,85
Fonte 001 Tesouro – R\$ 13.112.151,85

II. Entidades Vinculadas

1. Fundação “Professor Manoel Pedro Pimentel” – FUNAP

A Fundação “Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel”, instituída há mais de 30 anos, é vinculada à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária e tem por missão contribuir para a inclusão social de presos e egressos, desenvolvendo seus potenciais como indivíduos, cidadãos e profissionais. Para isso, planeja, desenvolve e avalia, no âmbito estadual, programas sociais nas áreas da assistência jurídica, da educação, da cultura, da capacitação profissional e do trabalho para as pessoas que se encontrem privadas de liberdade, contribuindo para a inclusão social dos mesmos.

1. Programa JUS – Apoio Jurídico à Pessoa Presa

Em 1977, a FUNAP criou o “Projeto Jus – Apoio Jurídico ao Preso”, com o objetivo de prestar assistência jurídica integral aos presos carentes de recursos financeiros.

Atualmente, conta com 166 advogados e 250 estagiários, que são remunerados pela Defensoria Pública, mediante repasse financeiro proveniente do FAJ (Fundo de Assistência Judiciária), através do convênio firmado.

Resultados em 2010

Realizados 757.237 atendimentos

2. Programa Cultural e Educação Básica

Trata-se do único programa educacional elaborado a partir do perfil e das necessidades de seu público-alvo, com ações inovadoras e resultados efetivos. Os dados dos últimos exames de certificação de alunos mostram que a média obtida gira em torno de 70% de aprovação.

Consolidado sob a denominação "Tecendo a liberdade" sistematizou as ações educativas e estabeleceu uma experiência única em educação, com foco na formação cidadã e continuada de todas as pessoas recolhidas no sistema penitenciário paulista.

Conta com as parcerias realizadas com a rede social dos municípios que proporcionam aos reeducandos o acesso à produção e aos bens culturais, as oportunidades de formação e manifestação artística - elementos importantes na formação dos presos e na constituição da cidadania. Atualmente conta com 116 salas de leitura compostas por um acervo de 2.000 títulos disponíveis para leitura e empréstimo.

Resultados em 2010

Realizados 16.997 atendimentos a presos / internados

3. Programa de Profissionalização

Mediante parcerias com o sistema S e organizações da sociedade civil, centra esforços na realização de cursos profissionalizantes com certificação na perspectiva de formação integral (gestão, cidadania, mercado, empreendedorismo, cooperativismo, etc), com especial ênfase em profissões de exercício autônomo. Como resultado, além da profissionalização, expande-se a possibilidade de ingresso no mercado de trabalho.

Resultados em 2010

2.099 presos capacitados

4. Programa Trabalho e Geração de Renda

A socialização nas prisões é uma das funções do encarceramento – senão a mais importante – permitindo ao recluso que se readapte a vida em sociedade.

Resultados em 2010

44.305 presos / internados atendidos

5. Alocação de Mão-de-Obra

Dirigido a empresas públicas e particulares, nos mais diversos segmentos.

Parque Fabril próprio

Por meio da implantação de 27 Centros no interior das unidades penais, a FUNAP promove a capacitação profissional nas áreas de confecção, metalurgia, móveis escolar (novos e reformados), móveis administrativos, laminados de espuma antichama.

Os produtos são comercializados para os órgãos Federais, Estaduais e Municipais, além de pessoas físicas e jurídicas, que podem adquirir bens e contratar serviços produzidos por meio de dispensa de certame licitatório.

DASPRE

Desenvolve, por meio de criação e comercialização do artesanato, a formação educacional e qualificação profissional das mulheres presas. Participam cerca de 150 presas/mês. Todas são devidamente certificadas pela SUTACO – Superintendência do Trabalho Artesanal Comunitário, órgão vinculado ao Governo Estadual.

Indicador de Reincidência: zero

Monitor Preso

Promove a seleção e formação continuada de educadores presos para a docência de aulas, projetos culturais e formação profissional, tendo o papel de articulador e representante entre o sistema educacional e o grupo em que está inserido.

Plantadores de Florestas

Desenvolvido em parceria com as Secretarias do Meio Ambiente e da Agricultura para implantação de sistemas agro florestais em áreas de preservação permanente, mediante o cultivo de lavoura, exploração de frutos de árvores nativas e de árvores exóticas em propriedades onde se pratica a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que se faz a recuperação da mata ciliar. Capacita o reeducando para o mercado de restauração florestal, que vem se abrindo nos últimos anos.

Carpe Diem

Desenvolvido em parceria com a Coordenadoria da Reintegração Social, oferece alternativas de integração psicossocial e desenvolvimento humano para detentos de baixo potencial ofensivo.

Reciclando Papéis e Vidas

Desenvolvido em parceria com a Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel – ABTCP objetiva o ensino de técnicas de reciclagem para produção de papel artesanal para, quando em liberdade, poder o egresso se estabelecer como autônomo.

Campinas

Convênio firmado com a Prefeitura de Campinas que oferece oportunidade de qualificação profissional e trabalho na área de manutenção e limpeza de parques e jardins, e na restauração do patrimônio público, ampliando as condições de empregabilidade futura.

Coopreso

Convênio firmado com a Prefeitura de Sorocaba, em razão do Programa "Cidade Super Limpa", proporciona qualificação, trabalho e geração de renda a egressos e familiares, em atividades relacionadas à reciclagem na usina, manutenção e limpeza das pistas de caminhada, das cicloviárias, calçadas, muretas particulares, bem como do plantio de grama e pinturas.

Global Reciclagem

Parceria firmada entre Prefeitura de Mirandópolis, a Secretaria de Administração Penitenciária e o Lions tem por foco o programa de educação socioambiental implantado no município. A estratégia de divulgação e sensibilização para a coleta seletiva permite a constituição de Cooperativa social de egressos, familiares de presos e comunidade de baixa renda com a finalidade de coletar, separar e comercializar os resíduos sólidos.

Produção e Vendas

Produção	Peças
Textil	178.384
Móveis Administrativos	3.345
Móveis Escolares Novos	69.017
Móveis Escolares Reformados	133.421
Laminado de Espuma	28.517
Total	412.684
Vendas	R\$ 12.757.672,47

Total de Recurso utilizados: R\$ 50.686.766,10

Fonte 001 Tesouro – R\$ 20.464.734,34

Fonte 004 Recurso Próprio – R\$ 29.342.788,11

Fonte 005 Recurso Vinculada Federal – R\$ 879.243,65

Secretaria de Comunicação

Secretaria de Comunicação

Demonstrativo de Despesas

	2009	2010	variação 1009	R\$ mil
1-Administração Direta	164.509,3	139.249,4	-15,0%	
Pessoal	2.225,7	2.400,6	7,9%	
funcionários ativos	2.145,9	2.312,2	7,8%	
obrig. patronal/Insum.financieira	79,8	88,3	10,7%	
Custeio	162.184,5	136.795,7	(15,7)%	
Investimentos	99,2	53,1	(46,5)%	
2-Transferências à Empresas pelo Tesouro	6.031,7	6.420,2	6,4%	
IMESP	6.031,7	6.420,2	6,4%	
pessoal e custeio	6.031,7	6.420,2	6,4%	
Total da Despesa	170.541,0	145.669,5	(14,9)%	

Número de funcionários

	2009	2010	1009
Secretaria	42	43	2,4%
Ativos	42	43	2,4%
Imesp	1.182	1.135	(4,0)%
Ativos	987	939	(4,9)%
Inativos e pensionistas	195	196	0,5%
Total da Pasta	1.224	1.178	(3,8)%

I – Atividades

A Secretaria de Comunicação é o órgão central do Sistema de Comunicação do Governo do Estado de São Paulo – SICOM. Mantém a seguinte estrutura básica:

- I – Gabinete do Secretário;
- II – Unidade de Marketing;
- III – Unidade de Imprensa.

A Secretaria conta, ainda, com a Imprensa Oficial do Estado S.A. – IMESP, como entidade vinculada

1 – Unidade de Imprensa

Cabe destacar, as seguintes ações realizadas em 2010:

Atualização do Portal do Governo do Estado de São Paulo: (www.saopaulo.sp.gov.br): Atualização diária, inclusive nos finais de semana e feriados. **Resultado:** 5.821 textos publicados no Portal, cobrindo todo o universo da administração pública, suas ações e realizações, inclusive com sugestões de pauta (2.619) e a cobertura da agenda diária do Governador. Essa atualização incluiu:

- Publicação de notícias produzidas por todos os órgãos do Governo do Estado, inclusive a redação da Secretaria de Comunicação, em tempo real;
- Publicação de fotos de referência e de banco de dados; fotos sobre o dia-a-dia de todos os órgãos do Governo do Estado e da cobertura da agenda do Governador, permanentemente disponíveis;
- Edição diária da homepage do Portal, 39 discursos do Governador e 27 programas "Conversa com o Governador" e do SP Notícias;
- Inclusão de redes sociais, *Twitter, Facebook, Youtube, Flickr, Orkut.*
- *Hot sites* - sites que tratam somente de determinados assuntos dentro do Portal do Governo: Nova Marginal, Expansão SP, Ano da França e Rodaanel.
- SPChat: toda semana tratando de temas de interesse público e esclarecendo dúvidas da população, este ano foram 10 edições do SPChat.

Acompanhamento da agenda do Governador. **Realização:** 373 coletivas de imprensa com o Governador.

Envio de avisos e releases à imprensa - Foram enviados, aos jornalistas cadastrados no *mailing*: avisos de pauta sobre a agenda do Governador (317); eventos promovidos por órgãos do governo, e *press releases*, comunicados e notas oficiais (num total de 294).

Monitoramento de mídia: monitoramento diário de notícias e notas veiculadas em jornais e revistas, rádios, TVs e sites acerca do Governo do Estado. **Resultado:** Em 2010, foram mais de 666.283 notícias monitoradas nos diversos meios de comunicação.

Transcrições das falas do governador – foram transcritas e arquivadas todas as entrevistas e pronunciamentos do Governador. **Resultado:** 728 transcrições (discursos + coletivas).

Boletins regionais: Meta: levar informação e prestar contas a população sobre ações, programas e projetos do Governo de São Paulo na região. **Realização:** No ano de 2010, foram pautadas, editadas e distribuídas, 5 edições para 52 municípios predeterminados e 1 edição para 9 cidades, com publicações de assuntos direcionados especificamente à população de cada cidade.

Redes Sociais - padronização e monitoramento de conteúdo dos perfis das Secretarias, nas redes sociais. **Abrangência:** 41 órgãos públicos com perfis no Twitter.

2- Unidade de Marketing

As campanhas publicitárias e de utilidade pública promovidas pela SECOM em 2010, abordaram os mais variados temas com o intuito de informar à população dos mais diversos assuntos, entre eles:

- Redes de hospitais públicos e o que eles oferecem à população;
- As melhorias e diferenciais da habitação popular no Estado de São Paulo;
- O bônus do professor, oportunidade para os professores e diretores ganharem mais;
- Investimentos em materiais escolares;
- Estrutura e melhoria das escolas públicas estaduais;
- Vacinação;
- Epidemias;
- Lei antifumo;

O quadro a seguir informa as campanhas publicitárias realizadas em 2010.

Campanha - SECOM	Tipos de Peças e Mídias
IPVA 2010	Produção de spot veiculado em rádio, produção de anúncio veiculado em revista e jornal.
Nota Fiscal Paulista	Produção de filme veiculado em TV e cinema, produção de spot veiculado em rádio; produção de Painel <i>Indoor</i> .
Banco do Povo Paulista	Produção de anúncio veiculado em jornal, Produção de spot veiculado em rádio; produção de banner veiculado em internet.
Mutirão do banco do Povo Paulista Boletim Especial do Litoral Boletim Regional	Produção de spot veiculado em rádio, produção de anúncio veiculado em jornal.
Emprega SP	Produção de anúncio veiculado em revista e jornal.

Programa Nacional de Direitos Humanos I, II e III

PNDH I

Penas privativas de liberdade

Curto prazo

- Reativar e difundir nos Estados o sistema de informática penitenciária - INFORPEN, de forma a agilizar processos e julgamentos e evitar excessos no cumprimento de pena.
- Apoiar programas de emergência para corrigir as condições inadequadas das prisões, criar novos estabelecimentos e aumentar o número de vagas no país, em parceria com os Estados, utilizando-se recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.
- Estimular a aplicação dos dispositivos da Lei de Execuções Penais referentes a regimes de prisão semi-aberto e aberto.
- Incentivar a implementação de Conselhos Comunitários, conforme determina a Lei de Execuções Penais, em todas as regiões, para auxiliar, monitorar e fiscalizar os procedimentos ditados pela Justiça criminal.
- Levar à discussão, em âmbito nacional, sobre a necessidade de se repensar as formas de punição ao cidadão infrator, incentivando o Poder Judiciário a utilizar as penas alternativas contidas nas leis vigentes com vistas a minimizar a crise do sistema penitenciário.
- Propor legislação para introduzir penas alternativas à prisão para os crimes não violentos.
- Estimular a criação de cursos de formação de agentes penitenciários.
- Propor normatização dos procedimentos de revista aos visitantes de estabelecimentos prisionais, com o objetivo de coibir quaisquer ações que atentem contra dignidade e os direitos humanos dessas pessoas.

Médio prazo

- Incentivar a agilização dos procedimentos judiciais, a fim de reduzir o número de detidos à espera de julgamento.

- Promover programas de educação, treinamento profissional e trabalho para facilitar a reeducação e recuperação do preso.
- Desenvolver programas de assistência integral à saúde do preso e de sua família.
- Proporcionar incentivos fiscais, creditícios e outros às empresas que empreguem egressos do sistema penitenciário.
- Realizar levantamento epidemiológico da população carcerária brasileira.
- Incrementar a descentralização dos estabelecimentos penais, com a construção de presídios de pequeno porte que facilitem a execução da pena próximo aos familiares dos presos.

Longo Prazo

- Incrementar a desativação da Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru), e de outros estabelecimentos penitenciários que contrariem as normas mínimas penitenciárias internacionais.

PNDH II

71. Promover a discussão, em âmbito nacional, sobre a necessidade de se repensar as formas de punição ao cidadão infrator, incentivando o Poder Judiciário a utilizar as penas alternativas previstas nas leis vigentes com a finalidade de minimizar a crise do sistema penitenciário.

72. Estimular a aplicação de penas alternativas à prisão para os crimes não violentos.

73. Apoiar o funcionamento da Central Nacional – CENAPA e das centrais estaduais de penas alternativas, estimulando a disseminação de informações e a reprodução dessas iniciativas, assim como a criação do Conselho Nacional de Penas e Medidas Alternativas.

74. Adotar medidas para assegurar a obrigatoriedade de apresentação da pessoa presa ao juiz no momento da homologação da prisão em flagrante e do pedido de prisão preventiva, como forma de garantir a sua integridade física.

75. Ampliar a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

76. Apoiar a implementação do Sistema de Informática Penitenciária – INFOPEN, de forma a acompanhar a passagem do detento por todas as etapas do sistema de

justiça penal, desde a detenção provisória até o relaxamento da prisão – seja pelo cumprimento da pena, seja pela progressão de regime – e de possibilitar um planejamento adequado da oferta de vagas, das ações gerenciais e de outras medidas destinadas a assegurar a melhoria do sistema.

77. Dar continuidade ao processo de articulação do INFOSEG com o INFOPEN.

78. Apoiar a implementação, em todos os entes federativos, da Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que trata das Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil.

79. Implementar políticas visando a garantir os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas submetidas à detenção.

80. Desenvolver programas de atenção integral à saúde da população carcerária.

81. Realizar levantamento epidemiológico da população carcerária brasileira.

82. Apoiar programas de emergência para corrigir as condições inadequadas dos estabelecimentos prisionais existentes, assim como para a construção de novos estabelecimentos, federais e estaduais, com a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

83. Incrementar a descentralização dos estabelecimentos penais, promovendo a sua interiorização, com a construção de presídios de pequeno porte que facilitem a execução da pena nas proximidades do domicílio dos familiares dos presos.

84. Integrar Juizado, Ministério Público, Defensoria Pública e Assistência Social na região de inserção dos estabelecimentos prisionais.

85. Incentivar a implantação e o funcionamento, em todas as regiões, dos conselhos comunitários previstos na Lei de Execuções Penais – LEP, para monitorar e fiscalizar as condições carcerárias e o cumprimento de penas privativas de liberdade e penas alternativas, bem como promover a participação de organizações da sociedade civil em programas de assistência aos presos e na fiscalização das condições e do tratamento a que são submetidos nos estabelecimentos prisionais.

86. Estimular a aplicação dos dispositivos da Lei de Execuções Penais referentes a regimes semi-abertos de prisão.

87. Apoiar programas que tenham como objetivo a transferência de pessoas submetidas à detenção provisória de carceragens de delegacias de Polícia para centros de detenção provisória, núcleos de custódia e/ou cadeias públicas, ou, no caso de

proferida sentença condenatória, diretamente para estabelecimentos prisionais.

88. Estabelecer níveis hierárquicos de segurança para estabelecimentos prisionais de modo a abrigar criminosos reincidentes, perigosos e organizados em estabelecimentos mais seguros.

89. Fortalecer o programa nacional de capacitação do servidor prisional, com vistas a assegurar a formação profissional do corpo técnico, da direção e dos agentes penitenciários.

90. Propor a normatização dos procedimentos de revista aos visitantes de estabelecimentos prisionais, com o objetivo de evitar constrangimentos desnecessários aos familiares dos presos.

91. Promover programas educativos, culturais, de treinamento profissional e de apoio ao trabalho do preso, com vistas a contribuir para sua recuperação e reinserção na sociedade.

92. Apoiar a realização de Mutirões da Execução Penal com vistas à concessão de progressão de regime e soltura dos presos que já cumpriram integralmente suas penas.

93. Apoiar programas que tenham como objetivo a reintegração social do egresso do sistema penitenciário e a redução das taxas de reincidência penitenciária.

94. Proporcionar incentivos fiscais, creditícios e outros às empresas que empreguem egressos do sistema penitenciário.

95. Apoiar a desativação de estabelecimentos penitenciários que contrariem as normas mínimas penitenciárias internacionais, a exemplo da Casa de Detenção de São Paulo – Carandiru.

Recomendação: Recomenda-se que as Defensorias Públicas dos estados consolidem o apoio jurídico aos defensores dos Direitos Humanos nos processos judiciais, por meio de acordos de cooperação com o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.

e) Divulgar em âmbito nacional a atuação dos defensores e militantes dos Direitos Humanos, fomentando cultura de respeito e valorização de seus papéis na sociedade.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se que os estados e o Distrito Federal desenvolvam campanhas que valorizem os defensores dos direitos humanos e sua luta social.

Diretriz 16:

Modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário.

Objetivo estratégico I:

Reestruturação do sistema penitenciário.

Ações programáticas:

a) Elaborar projeto de reforma da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), com o propósito de:

- Adotar mecanismos tecnológicos para coibir a entrada de substâncias e materiais proibidos, eliminando a prática de revista íntima nos familiares de presos;
- Aplicar a LEP também a presas e presos provisórios e aos sentenciados pela Justiça Especial;
- Vedar a divulgação pública de informações sobre perfil psicológico do preso e eventuais diagnósticos psiquiátricos feitos nos estabelecimentos prisionais;
- Instituir a obrigatoriedade da oferta de ensino pelos estabelecimentos penais e a remição de pena por estudo;
- Estabelecer que a perda de direitos ou a redução de acesso a qualquer direito ocorrerá apenas como consequência de faltas de natureza grave;

136

- Estabelecer critérios objetivos para isolamento de presos e presas no regime disciplinar diferenciado;
- Configurar nulidade absoluta dos procedimentos disciplinares quando não houver intimação do defensor do preso;
- Estabelecer o regime de condenação como limite para casos de regressão de regime;
- Assegurar e regulamentar as visitas íntimas para a população carcerária LGBT.

Responsável: Ministério da Justiça

Recomendações:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário que firme convênios para criação de Conselhos da Comunidade, previstos na LEP, com recursos humanos e materiais suficientes, bem como para capacitação dos conselheiros.
- Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal que assegurem o direito de visitas íntimas e regulares dos apenados, bem como espaço apropriado nos estabelecimentos prisionais que levem em conta as diferentes orientações sexuais.

b) Elaborar decretos extraordinários de indulto a condenados por crimes sem violência real, que reduzam substancialmente a população carcerária brasileira.

Responsáveis: Ministério da Justiça

c) Fomentar a realização de revisões periódicas processuais dos processos de execução penal da população carcerária.

Responsáveis: Ministério da Justiça

Recomendações:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário e às Defensorias Públicas a realização de mutirões periódicos para análise dos benefícios na execução penal da população encarcerada.
- Recomenda-se à Defensoria Pública assegurar a presença de defensores públicos nos estabelecimentos prisionais.

d) Vincular o repasse de recursos federais para construção de estabelecimentos prisionais nos estados e no Distrito Federal ao atendimento das diretrizes arquitetônicas que contemplem a existência de alas específicas para presas grávidas e requisitos de acessibilidade.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

130

Comissão de Inquirição do Conselho Nacional de Justiça

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal que garantam a acessibilidade para presos com deficiência nos estabelecimentos prisionais ou que cumpram penas alternativas.

e) Aplicar a Política Nacional de Saúde Mental e a Política para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas no sistema penitenciário.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a efetiva implantação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, com a implantação de equipes de atenção básica nos estabelecimentos penais.

f) Aplicar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) no contexto prisional, regulamentando a assistência pré-natal, a existência de celas específicas e período de permanência com seus filhos para aleitamento.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação de programas voltados à atenção à saúde das mulheres grávidas encarceradas, garantindo a assistência pré-natal, bem como a criação de alas específicas nos estabelecimentos prisionais.

g) Implantar e implementar as ações de atenção integral aos presos previstas no Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde

h) Promover estudo sobre a viabilidade de criação, em âmbito federal, da carreira de oficial de condicional, trabalho externo e penas alternativas, para acompanhar os condenados em liberdade condicional, os presos em trabalho externo, em qualquer regime de execução, e os condenados a penas alternativas à prisão.

Responsável: Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal que estudem a viabilidade de criação da carreira de oficial de condicional, trabalho externo e penas alternativas.

i) Avançar na implementação do Sistema de Informações Penitenciárias (InfoPen), financiando a inclusão dos estabelecimentos prisionais dos estados e do Distrito Federal e condicionando os repasses de recursos federais à sua efetiva integração ao sistema.

138

Responsável: Ministério da Justiça

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário a adoção de medidas tecnológicas que possibilitem a integração de seus dados no InfoPen.

j) Ampliar campanhas de sensibilização para inclusão social de egressos do sistema prisional.

Responsável: Ministério da Justiça

k) Estabelecer diretrizes na política penitenciária nacional que fortaleçam o processo de reintegração social dos presos, internados e egressos, com sua efetiva inclusão nas políticas públicas sociais.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério do Esporte

Parceiro: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação de programas específicos para reinserção social dos egressos do sistema prisional e a aplicação de políticas públicas sociais já existentes.

l) Debater, por meio de grupo de trabalho interministerial, ações e estratégias que visem assegurar o encaminhamento para o presídio feminino de mulheres transexuais e travestis que estejam em regime de reclusão.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Recomendação: Recomenda-se a elaboração de políticas de respeito às mulheres transexuais e travestis nos presídios estaduais.

Objetivo estratégico II:

Limitação do uso dos institutos de prisão cautelar.

Ações programáticas:

a) Propor projeto de lei para alterar o Código de Processo Penal, com o objetivo de:

- Estabelecer requisitos objetivos para decretação de prisões preventivas que contagem sua excepcionalidade;

138

Comissão de Inquirição sobre o Caso dos Desaparecidos em 1964

- Vedar a decretação de prisão preventiva em casos que envolvam crimes com pena máxima inferior a 4 (quatro) anos, excetuando crimes graves como formação de quadrilha e peculato;
- Estabelecer o prazo máximo de 81 dias para prisão provisória.

Responsáveis: Ministério da Justiça

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal eliminar carceragens em Delegacias de Polícia e outras unidades policiais.

- b) Alterar a legislação sobre abuso de autoridade, tipificando de modo específico as condutas puníveis.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Objetivo estratégico III:

Tratamento adequado de pessoas com transtornos mentais.

Ações programáticas:

- a) Estabelecer diretrizes que garantam tratamento adequado às pessoas com transtornos mentais em consonância com o princípio de desinstitucionalização.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios mobilizar os serviços da rede de atenção à saúde mental para oferta do tratamento especializado dos portadores de transtornos mentais, após o cumprimento das medidas de segurança, com o devido encaminhamento aos serviços substitutivos à internação.

- b) Propor projeto de lei para alterar o Código Penal prevendo que o período de cumprimento de medidas de segurança não deve ultrapassar o da pena prevista para o crime praticado, e estabelecendo a continuidade do tratamento fora do sistema penitenciário quando necessário.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário a realização de mutirões periódicos para revisão dos processos que envolvam aplicação de medidas de segurança, analisando a necessidade de sua manutenção.

c) Estabelecer mecanismos para a reintegração social dos internados em medida de segurança quando da extinção desta, mediante aplicação dos benefícios sociais correspondentes.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Objetivo estratégico IV:

Ampliação da aplicação de penas e medidas alternativas.

Ações programáticas:

a) Desenvolver instrumentos de gestão que assegurem a sustentabilidade das políticas públicas de aplicação de penas e medidas alternativas.

Responsáveis: Ministério da Justiça

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário, estados, Distrito Federal e municípios a manutenção de equipes técnicas multidisciplinares nas estruturas de aplicação e execução de penas e medidas alternativas.

b) Incentivar a criação de varas especializadas e de centrais de monitoramento do cumprimento de penas e medidas alternativas.

Responsável: Ministério da Justiça

c) Desenvolver modelos de penas e medidas alternativas que associem seu cumprimento ao ilícito praticado, com projetos temáticos que estimulem a capacitação do cumpridor, bem como penas de restrição de direitos com controle de frequência.

Responsável: Ministério da Justiça

d) Desenvolver programas-piloto com foco na educação, para aplicação da pena de limitação de final de semana.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Ministério da Educação