

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

DANIEL DE ANDRADE SANTOS

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM PRESÍDIOS: (IN)SUSTENTABILIDADE DA
PRIVATIZAÇÃO E OS NOVOS DESAFIOS DA GESTÃO PENITENCIÁRIA NA
PÓS-MODERNIDADE.**

São Paulo
2017

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM PRESÍDIOS: (IN)SUSTENTABILIDADE DA
PRIVATIZAÇÃO E OS NOVOS DESAFIOS DA GESTÃO PENITENCIÁRIA NA
PÓS-MODERNIDADE.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, na linha de pesquisa “Justiça e o Paradigma da Eficiência” como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Prof^a. Dra. Luciana de Toledo Temer Lulia.

São Paulo
2017

Santos, Daniel de Andrade.

Parceria público-privada em presídios: (in) sustentabilidade da privatização e os novos desafios da gestão penitenciária na pós-modernidade. / Daniel de Andrade Santos. 2017.

170 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2017.

Orientador (a): Profa. Dra. Luciana de Toledo Temer Lulia.

1. Sistema penitenciário. 2. Privatização de presídios. 3. Parceria público-privada.

I. Lulia, Luciana de Toledo Temer.

II. Título.

CDU 34

DANIEL DE ANDRADE SANTOS

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM PRESÍDIOS: (IN)SUSTENTABILIDADE DA
PRIVATIZAÇÃO E OS NOVOS DESAFIOS DA GESTÃO PENITENCIÁRIA NA
PÓS-MODERNIDADE.**

Dissertação de mestrado apresentada à
UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO -
Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em
Direito, como requisito parcial para obtenção
do grau de Mestre em Direito.

São Paulo, 05 de fevereiro de 2017.

Presidente: Prof^a. Dra Luciana de Toledo Temer Lulia

Membro interno: Prof. Dr. José Renato Nalini

Membro externo: Flávia Cristina Piovesan

À nossa Aninha, com todo amor e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela oportunidade de trilhar mais este caminho, sempre me dando força nos momentos de dificuldade e cansaço, permitindo a realização de mais um sonho.

A toda minha família, pela paciência e tolerância, principalmente aos meus pais, *Dionísia e Manoel*, que entenderam minha ausência, e ainda, em todas as oportunidades teceram palavras de incentivo. A minha amiga, companheira e esposa, *Camila*, que nos momentos difíceis, sempre com o sorriso encorajador no rosto e uma xícara com café nas mãos, me ajudou nas incontáveis madrugadas de estudos.

À minha orientadora Prof^a. Dra Luciana de Toledo Temer Lulia, pela simplicidade, carisma, por acreditar no meu potencial e mesmo diante de uma rotina acalorada, atendeu todas as minhas solicitações de forma prestativa e atenciosa, colaborando de forma imensurável para realização deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho. Em especial a Dra. Mônica Bonetti Couto e ao Dr. Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci, pelo apoio e dedicação à pesquisa, são meus referenciais na arte da docência, indubitavelmente apaixonados pelo ofício que escolheram.

A Dra. Irene Patrícia Nohara, pesquisadora dedicada e atenciosa, contribuiu de forma primorosa com orientações e conselhos incisivos para os meus primeiros passos neste desafio.

Aos amigos da turma M4, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, pelos momentos de integração, ajuda e compreensão. Em especial *Ricardo, Simone e Zélia*, que me ouviram, criticaram e apoiaram.

Ao meu sempre amigo, *Fábio Lima dos Santos*, pelos dias de irrestrito apoio e colaboração, em especial os dedicados à leitura, críticas e observações pertinentes ao texto.

Agradeço de forma especial a todos, que com sua força de trabalho, formam a Universidade Nove de Julho, instituição que me acolheu no ano de 2005, no início da graduação, transformando minha vida.

RESUMO

O Brasil nas últimas décadas passou a exibir consideráveis aumentos nos níveis de criminalidade, em especial nos crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. Esta condição reflete diretamente no sistema penitenciário. Defasado e insuficiente para suprir as necessidades atuais, encontra-se a beira do colapso. As violações de direitos básicos são parte de rotina. A solução que se aproxima com o caos instalado no sistema prisional é a privatização dos presídios. Aplicada gradativamente, teve início com o fornecimento de serviços meios, como alimentação, limpeza e saúde. Porém, no ano de 2013, é inaugurada a primeira penitenciária totalmente privada, do projeto à conclusão da obra e execução do serviço. Desenvolvida no modelo de parceria público-privada. Contudo, a proposta não é inovadora, desconsidera questões de caráter social, que são intrínsecas à realidade carcerária no Brasil. A seletividade criminal margeada pela estratificação social. As opções econômicas que geram a massificação do coletivo. O crime organizado e a violência por ele promovida. São tensionadores ocultados das propostas políticas que se fundamentam no aspecto econômico. O presente trabalho orienta-se por meio de pesquisa bibliográfica, utiliza dos métodos histórico e hipotético dedutivo. Busca contribuir com pensamento crítico em relação às propostas que visam minimizar a desordem instalada nas prisões.

PALAVRAS CHAVE: sistema penitenciário; privatização de presídios; parceria público-privada.

ABSTRACT

Brazil in recent decades has seen considerable increases in crime levels, especially in crime against property and drug trafficking. This condition reflects directly in the penitentiary system. Lacking and insufficient to supply current needs, it finds itself on the verge of collapse. Violations of basic rights are a part of routine. The solution for the approaching chaos installed in the prison system is the privatization of prisons. Gradually applied, it began with the provision of means services, such as food, cleaning and health. However, in 2013, the first completely private penitentiary is inaugurated, from the project to the conclusion of the work, and execution of the service. It was developed in the public-private partnership model. However, the proposal is not innovative, as it ignores matters of social character, which are intrinsic to prison reality in Brazil. The criminal selectivity bordered by social stratification. The economic options that generate the massification of the collective. Organized crime and violence promoted by it. They are hidden tensors of the political proposals that are based on the economic aspect. The present work is guided by bibliographic research, uses historical and hypothetical deductive methods. It seeks to contribute with critical thinking regarding the proposals that aim to minimize the disorder installed in prisons.

KEY-WORDS: penitentiary system; privatization of prisons; public-private partnership.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA PENA DE PRISÃO	19
1.1 A OPÇÃO PELO ENCARCERAMENTO	19
1.2 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO, O IDEAL DE VINGANÇA DAS ORDENAÇÕES PORTUGUESAS.	21
1.3 A INFLUÊNCIA DOS IDEAIS DE HUMANIZAÇÃO DA PENA NO CÓDIGO CRIMINAL DO IMPÉRIO.	29
1.4 A MUDANÇA DO PARADIGMA NA APLICAÇÃO DA PENA: A SELETIVIDADE PENAL.	39
2 SOCIEDADE E SISTEMA PENITENCIÁRIO	55
2.1 FATORES SOCIOECONÔMICOS COMO GERADORES DE VIOLÊNCIA.	55
2.2 A PENA RESTRITIVA DE LIBERDADE COMO SUBTERFUGIO À EXCLUSÃO SOCIAL.....	64
2.3 PANORAMA ATUAL	68
2.3.1 O Brasil em relação ao mundo.	71
2.3.2 Nos Estados.	73
2.3.3 A participação da mulher no sistema penitenciário.	75
2.3.4 Os Deputados interagentes da CPI do sistema penitenciário e a realidade de alguns estabelecimentos.	76
2.4 O CRIME ORGANIZADO: SUA RELAÇÃO COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO E A SOCIEDADE.....	81
2.4.1 O nascimento das facções no sistema prisional: o comando vermelho no estado do Rio de Janeiro.	87
2.4.2 O primeiro comando da capital em São Paulo.	89
3 A INICIATIVA PRIVADA COMO SOLUÇÃO À CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	101
3.1 A ORIGEM DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.	103
3.2 O PROJETO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.....	111
3.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E SUA APLICAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	114
3.4 ASPECTOS JURÍDICOS DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES.	126
3.5 A PRIVATIZAÇÃO COMO FALSO POSITIVO: EFEITOS DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.	138
CONCLUSÃO.....	152
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro possui como característica a ausência de nivelamento nacional. Alguns Estados da Federação apresentam condições alarmantes, sendo o reflexo da total ineficiência administrativa. A superlotação, violência, o crime organizado, a ausência de políticas efetivas, são tensionadores que se agravam a cada ano. A crise transpõem os muros sendo exterioriza nas rebeliões e massacres. Quando dezenas de pessoas são decapitadas, cadáveres são vilipendiados, esquartejados e incendiados, em lugar onde deveria regenerar homens, sinalizam que o Estado não está cumprindo sua função.

O Complexo Penitenciário de Pedrinhas é formado por nove unidades prisionais, todas localizadas no quilômetro 14 da Rodovia BR-135, no bairro de Pedrinhas, São Luís, Maranhão. A partir do ano 2013, o Complexo tem sido objeto de vigilância pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e organismos internos de controle da atividade carcerária.

A sequência de homicídios, rebeliões, decapitações, canibalismos, fugas e outras situações graves, demonstram a falta de controle do poder público. O Complexo abriga mais de 3.000 (três mil) presos, sua capacidade é de 1.945 (mil novecentos e quarenta e cinco), o que resulta em superlotação de 55%.

O “PCM” (Primeiro Comando do Maranhão), “Bonde dos 40” e “Anjos da Morte”, disputam espaço e liderança. A escolha entre as nove unidades disponíveis no complexo, depende da avaliação de qual facção criminosa o preso pertence. O governo do Maranhão reconheceu que entre os anos 2013 e 2014 a guerra de facções resultou na morte de 79 (setenta e nove) presos.

Tais acontecimentos sucederam na aplicação, em 16 de dezembro de 2013, de medidas cautelares pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH - órgão administrativo da OEA), em seguida, na aplicação de medidas provisórias, em 14 de novembro de 2014, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH - órgão Jurisdicional da OEA), estabelecendo ações que o poder público deveria adotar para conter a violência.

No ano de 2015, o complexo foi alvo de visita dos Deputados Federais membros da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o sistema prisional. Também

inspetores do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), em novembro de 2015 elaboraram minucioso relatório quanto às condições do Complexo. Os membros da CPI e os agentes do MNPCT chegaram a resultados semelhantes, que mesmo após as medidas provenientes da OEA, as condições geradoras das rebeliões e mortes não se alteraram.

No ano de 2012 o Presídio Professor Aníbal Bruno, no bairro do Sancho, zona oeste do Recife, Pernambuco, foi dividido em três unidades: Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB), Presídio Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA) e Presídio Frei Damião de Bozzano (PFDB), formando o “Complexo Prisional de Curado”.

Possui capacidade para 1.900 (mil e novecentos) presos, mas abriga 7.000 (sete mil). A superlotação, a violência e a corrupção, formam os fundamentos da denúncia à CIDH, que relatou as violações de direitos básicos no Complexo. O órgão proferiu três subsequentes medidas provisórias, em 22 de maio de 2014, 7 de outubro de 2015 e 18 de novembro de 2015, apresentando ao poder público medidas para conter a violência.

As condições encontradas nos Complexos de Pedrinhas e de Curado propõem um novo significado ao termo “ineficiência de políticas públicas”. A crise do sistema penitenciário é objeto de discussões há décadas, as propostas e ações que buscam o resgate da função ressocializadora da prisão, beiram à condição de falácia, sendo Pedrinhas e Curado dois exemplos da claudicante trajetória do sistema prisional brasileiro.

Em 1992, importando experiências internacionais, discutia-se no Brasil a viabilidade da adoção do modelo de prisões privadas, como resposta à crise que assolava o sistema penitenciário. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão subordinado ao Ministério da Justiça, propôs formalmente a adoção das prisões privadas no Brasil. O projeto não foi aprovado frustrando interesses de empresas como a “Pires Serviços de Segurança e Transporte de Valores Ltda”. Na época, a maior do ramo de segurança privada no Brasil.

A proposta oriunda das experiências desenvolvidas nos EUA, França, Inglaterra e Austrália, garantia reduzir os encargos e gastos públicos, introduzindo no sistema penitenciário um modelo administrativo de gestão privada. A garantia de cumprimento da pena dentro do preceito Constitucional de respeito à integridade física e moral do preso, permeava o discurso.

A terceirização seria no modelo de concorrência pública, com adoção de contrato administrativo com obrigações ao Estado e ao Concessionário. O setor privado estaria autorizado a construir e administrar os estabelecimentos prisionais, que compreende todos os serviços, relacionados à alimentação, saúde, trabalho e educação entre outros. A administração se daria no sistema de gestão mista, ficando o poder público com a prerrogativa de fiscalização e a contratada com a execução do serviço.

Ainda no ano de 1992, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) desaprovou a proposta da privatização, alegando que tal experiência seria um retrocesso em termos de desenvolvimento da política criminal. A privatização dos presídios daria margem a uma contínua exploração do trabalho prisional, viciada pela inconstitucionalidade da transferência ao particular da execução de pena criminal e por violação de direitos e garantias dos presos. Por fim, naquele cenário a proposta foi arquivada.

Em janeiro de 2008, o estado de Minas Gerais abriu consulta pública, com vista ao processo de licitação para efetivar a construção e gestão de um complexo penal, na modalidade de parceria público-privada, no município de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte.

O prazo da concessão foi fixado em 27 anos, devendo a unidade ter capacidade para 3.000 (três mil) detentos. A remuneração no formato homem/dia, com prognóstico de teto em R\$ 2.100 (dois mil e cem reais) por mês. Na época, esse valor era 20% abaixo do custo que o Estado tinha para manter o peso no sistema público. A concessionária ainda estaria responsável por prestar os serviços jurídicos, psicológicos, médicos, odontológicos, assistenciais, pedagógicos, esportivos, sociais e religiosos.

Considerando que em tempos modernos a participação da iniciativa privada no setor prisional se inicia nos EUA na década de 80 e diante do fato de possuírem a maior massa carcerária do planeta, serve como referência para avaliação dos efeitos dessa política de privatização. É fato que, com a inserção do modelo privado, políticas de controle da violência, com caráter repressivo tomaram proporções consideráveis nos EUA. Programas como “Law and Order” (lei e ordem) que desencadearam modelos como “tolerância zero na cidade de New York”, demonstrou ser uma equivocada política criminal. Encarceraram milhares de pessoas com a proposta de garantir uma pretensa ordem.

O Parlamento americano, diante do aumento da violência e da ocorrência de crimes relacionados ao tráfico de drogas, promoveu a criminalização de novas condutas e a ampliação das penas da maioria dos delitos já existente, incluindo os considerados de menor potencial. Os indicadores de criminalidade demonstram que a opção não resultou de forma positiva na qualidade de vida das pessoas, tampouco, reduziu a incidência de crimes. Serviu para promover o encarceramento em massa de camada específica da população, levando o EUA a somar 2.217.000 (dois milhões duzentos e dezessete mil) presos no ano de 2013.

A privatização dos presídios oferece a iniciativa privada um mercado promissor e com grande potencial de lucro. Chega ao Brasil em condições semelhantes às encontradas no EUA da década de 80, quando parte dos seus estabelecimentos prisionais estavam interditados judicialmente em decorrência da superlotação. O Estado brasileiro carente de medidas efetivas referentes aos rumos que pretende tomar frente à criminalidade, condenação penal e execução da pena, deposita na privatização a esperança de que sirva como possível amenização ao caos. Porém, persistir em depósitos de pessoas, sem qualquer compromisso com a recuperação, tem se mostrado ineficiente.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende debruçar-se sobre as condições que construíram as atuais características do sistema prisional, que resulta na alarmante crise de eficiência do atual modelo. A priori, a pesquisa possui o intuito de desvendar os fatores que levaram a o abrupto aumento do número de presos no Brasil nas últimas décadas. O objeto do trabalho, portanto, está em identificar se a privatização é um mecanismo capaz de auxiliar na gestão prisional de forma resolutiva, ou simplesmente um paliativo, incentivado por lobby das empresas interessadas nesse novo mercado.

Para alcançar melhor compreensão, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro tem o objetivo de apontar os fatores que contribuíram na formação do cárcere nos primeiros Séculos da colonização Brasileira. Nesse período, a legislação que teve aplicação prática foram as Ordenações Filipinas, herança da construção legislativa Portuguesa com influência do pensamento medieval e suas concepções quanto ao crime e o criminoso.

O modelo de punição, no primeiro momento, possuía a função de servir como resposta do poder soberano ao crime praticado, sobretudo, a função de afligir o condenado estava intrínseca no cumprimento da pena. Aos que recaíssem a pena deveriam sentir um peso equivalente ao que a vítima suportou com sua conduta, potencializando o sentimento de

vingança. Esse fundamento sustentou a pena de morte e castigos físicos no Brasil Colônia, Império e parte da República.

Utilizando-se de pesquisas bibliográficas, procuramos entender o que seria o possível cenário do sistema carcerário. Ainda que parcialmente. Os relatos da inconsistência e precariedade do Brasil Imperial servem como base para compreensão da origem de alguns problemas atuais.

A passagem do Brasil Colonial para o Império, a influência da Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1830, somados a necessidade de romper com modelo sustentado pelas Ordenações Filipinas, modificaram as instalações dos prédios utilizados como cadeias e iniciaram discussões quanto à legitimidade dos ideais de vingança, que gravitavam na punição criminal.

Tais questões promoveram mudanças na legislação, mas, surtiram efeitos tardios na prática penal. A possibilidade de sofrimento por meio de castigos corporais, mesmo não legitimada, acompanhou a rotina nas cadeias e perdurou por longo período. Serviu como principal forma de aflição ao condenado e método de investigação policial.

O advento da nova legislação decorrente do rompimento com a Coroa Portuguesa, não alterou o enraizado comportamento que garantia uma sociedade classista e conservadora. A manutenção da escravidão como base de mão de obra, necessitava da punição no âmbito privado para subsidiar tal opção. Garantia que esses “desalmados” permanecessem em seu lugar de submissão. Esta condição serviu para caracterizar parte da finalidade do sistema penal implantado.

O legado da época do Império no Brasil, em especial na última metade do Século XIX, modificou a ideologia criminal. Acrescentou conceitos cientificados e novos padrões no trato com o encarcerado. Entretanto, o comportamento da sociedade as vésperas da República se manteve conservador.

Parte da população, assolada com o aumento da criminalidade, encontraram na rotulação de classes (estigmatização), uma forma de combater à violência. O pobre, o preto, o índio, o imigrante, a prostituta, o vadio e o capoeira, que já recebiam as penas mais severas e os castigos mais violentos, permaneceram como alvos da política criminal, mas agora de maneira seletiva.

Os ideais iluministas chegaram ao Brasil e influenciaram a forma de fazer leis. A escola positivista do direito criou uma nova modalidade de utilização para o sistema de justiça. As

penas cominadas de acordo à gravidade do crime, em tese, afastam-se da condição social do condenado.

No Brasil ainda escravocrata, a tipificação de delitos de interesse das elites, garantia que o discurso político havia se modernizado, alinhando-se aos padrões europeus, porém, à faixa da sociedade a quem o sistema era direcionado permaneceu preservada.

Com a promulgação do Código Criminal de 1830, já se percebia a escassez de estabelecimentos para o cumprimento das penas previstas na legislação. As condições com o Código de 1890 não se alteram, enquanto a maioria dos crimes previa pena de prisão celular (que se fundamentava no trabalho dentro do presídio), não existiam estabelecimentos desse tipo para o cumprimento da pena, gerando déficit de vagas.

Na última metade do Século XIX, cria-se um grande abismo entre o que era previsto em lei com a realidade carcerária. No ano de 1906, foram condenados 976 (novecentos e setenta e seis) presos no estado de São Paulo à prisão celular, mas existiam apenas 160 vagas, 816 (oitocentos e dezesseis) presos (90,3%) cumpriam pena em condições diversas àquela prevista no Código Penal vigente.

A questão da falta de vagas nas prisões criava outro grave problema, a deterioração dos ambientes prisionais em razão do excedente carcerário. Este quadro se agrava por uma prática comum das comarcas do interior, a transferência dos presos para capital, quando não haviam prisões adequadas e disponíveis para o cumprimento da pena na localidade.

No segundo capítulo, foram exploradas às construções ideológicas que desvirtuam as causas dos problemas sociais relacionados à violência urbana. A promoção de discursos desfocados que afiançam valores simplificados à criminalidade, amplia a vazão do sentimento de desagregação social e altera a relação das pessoas no convívio social.

O comportamento das cidades e da própria forma de reconhecer a legitimidade para ocupar os espaços públicos se modifica. Promove o afastamento da noção de responsabilidade social e fomenta a criação de pequenas esferas privadas. Essa atual forma de organização dos espaços, impacta diretamente no sistema prisional que funciona como braço garantido dessa ordem.

A mídia, em particular a especializada em explorar o crime violento, encontrou no produto “violência urbana”, fonte promovedora de lucros. Sua maneira de atuar constrói o senso

comum, com base em discursos performativos. A reprodução das ideológicas cria um cenário no qual o próprio discurso constrói a realidade.

A insistência em apontar que as instituições públicas envolvidas no controle da criminalidade são incapazes de cumprir com suas atribuições, ofusca toda e qualquer outra causa. Se transformar no principal motivo da ocorrência de crimes violentos, altera as agências de segurança de promovedoras da ordem, para difusora da criminalidade por ineficiência.

A classe política, sem rediscutir os fatores preponderantes relacionados à violência, apropria-se dessa percepção deficiente. Promove sua confirmação por meio de propostas que possuem apenas a finalidade de reajustarem o próprio Estado. As deficiências das agências de controle aparecem como nexos de causalidade da violência, e as ações dos criminosos como consequências ou derivações desta ineficiência. Nesse contexto, as decisões políticas satisfazem os anseios populares ao minimizar as deficiências da própria estrutura pública.

O Brasil em relação a outros países, com base no relatório da CPI, que ano de 2015 investigou as condições do sistema penitenciário e dos dados colhidos no relatório anual do Sistema Integrado de Informação Penitenciária - INFOPEN, concluíram que em números absolutos, o Brasil tem a quarta maior população prisional. Posicionado atrás do EUA, da China e da Rússia. O Brasil ainda apresenta um diferenciador, enquanto a Rússia gradativamente diminui suas taxas de encarceramento, o Brasil promove o inverso, apresenta crescimento anual de aproximadamente 7%.

Em âmbito nacional, os dados de encarceramentos dos Estados apontam que São Paulo possui o maior número de pessoas presas 224.965 (duzentos e vinte e quatro mil novecentos e sessenta e cinco). As condenações por tráfico de drogas representam 40% do total, conforme dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado. O elevado nível de presos por este tipo de delito está relacionado com a atividade de facções criminosas, que encontram nesta modalidade de crime grande potencial de ganho financeiro.

As facções que atualmente apresentam características de crime organizado nasceram da ineficiência do próprio sistema penitenciário. No fim da década de 70, a superlotação, a ausência de condições mínimas e principalmente a falta de mecanismo de separação de presos, levaram os detentos a se organizarem em grupos para autoproteção.

Estas formações se disseminaram por todo sistema penitenciário e após décadas, ganham proporções que ultrapassam os muros das prisões. Os conflitos entre facções rivais

resultaram em eventos marcados por violência e atrocidades. Funcionam como promotores de tensões no sistema penitenciário, sendo ponto inafastável das atuais discussões relacionadas ao cárcere.

Diante da relevância, as facções criminosas é o tema de encerramento do segundo capítulo. Buscamos mensura a influência que possuem no cárcere, sendo questão irrefutável a ser enfrentada por proposta que busque privatizar prisões no Brasil.

O último capítulo tem o intuito de apresentar os aspectos jurídicos da proposta de privatização de presídios, ainda que, por concessão de serviço público na modalidade de parceria público-privada. Mecanismo que transferi ao particular a construção e administração de unidades prisionais. Enfatiza a contratação promovida no município de Ribeirão das Neves e desarticula os elementos intrínsecos, que gravitam na execução do serviço após três anos de atividade.

A ideia da privatização de presídios remete a Inglaterra medieval no século XV. No período não existia previsão de recursos destinados a este fim, ficava a cargo do administrador geri-la de forma autossuficiente do ponto de vista econômico. Os administradores assumiam essas funções explicitamente com o objetivo de auferir lucros. Em alguns estabelecimentos recebiam salários semanais, entretanto, muito mais significativos eram os rendimentos obtidos a partir das cobranças de taxas, as mais variadas pagas pelos prisioneiros.

No EUA o modelo de arrendamento desenvolvido no Século XIX, permitia a iniciativa privada participar e explorar economicamente o sistema penitenciário, por meio do aluguel da mão de obra. O modelo foi largamente utilizado nos Estados do Sul após a Guerra Civil. Simultâneo ao arrendamento, o chamado sistema de contrato foi praticado nos Estados do Norte e Leste.

No arrendamento, a custódia do preso permanecia do Estado, mas a administração da mão de obra prisional era promovida por particulares, que contratavam os serviços por preço fixo. O arrendamento e o sistema contrato se mostraram interessantes e lucrativos a seus investidores, se mantiveram como opções economicamente viáveis para mão de obra de baixa qualificação. Ambos eram margeados por forte lobby junto ao congresso americano. Situação que perdurou até a década de 30 do Século XX.

Na segunda metade do Século XX, o EUA estava com o orçamento reduzido, em razão da crise econômica, mas com grande demanda por novas prisões, resultante de propostas como “Lei e Ordem”.

Em 1983, Thomas Beasley cria a Corrections Corporation of America (CCA). A empresa é fundada com a promessa de resolver o problema penitenciário, garantido que os presos cumprissem o tempo da condenação e ainda renderia bons lucros à classe investidora, gerando renda, tributos e empregos. É o início da privatização do sistema penitenciário americano em tempos atuais.

O modelo é elaborado também na Inglaterra, ainda na década de 80, sendo seguido por Austrália e França, que alargam a lista de países que apostaram na possibilidade de privatização de parte do sistema penitenciário.

EUA, Inglaterra e Austrália, optaram pela transferência total de gestão ao parceiro privado, do desenvolvimento do projeto, construção, contratações de funcionários, assistência aos presos, monitoramento e atividades de segurança.

A França, a partir de 1987 desenvolveu o modelo de gestão compartilhada, no qual há participação de recursos do setor público e da organização privada, atuando conjuntamente na provisão dos serviços, com as atribuições definidas em lei.

Seguidamente, voltando os olhos à realidade brasileira, a ampliação da infraestrutura dos aparelhos públicos, além de garantir o escoamento da produção econômica, deve servir para utilidade pública em geral, sob a pena de perder seu objeto primordial. As pessoas necessitam constantemente de equipamentos urbanos para usufruírem de serviços básicos, como educação, saúde, segurança, transporte entre outros.

Mecanismo como a Parceria Público-Privada surge diante da necessidade de modernização dos serviços públicos e da possibilidade de colher na iniciativa privada infraestruturas ou parceiros. As concessões, por sua vez, expõe a Administração Pública à possibilidade de importar com as parcerias o objetivo de lucro da iniciativa privada.

No serviço público, a relação com o usuário do serviço deve opera de forma oposta a praticada no mercado. As relações estão estruturadas na isonomia, devendo beneficiar o maior número de pessoas, sendo vedadas tarifas ou taxas que discriminem ou dificulte o acesso de maneira infundada. Assim, a generalização no atendimento está para o serviço público, em posição semelhante a o lucro para iniciativa privada.

Na busca pela modernização da estrutura pública, o estado de Minas Gerais por meio de Parceria Público-Privada inova na gestão prisional. Dá início no Brasil ao promissor mercado do encarceramento privado. A ação é inovadora, por este motivo passa por intensa fiscalização e controle, sendo acompanhada de perto por entes estatais como Ministério Público e Defensoria Pública, além da própria mídia.

É ainda objeto de duas Ações Cíveis Públicas, a primeira proposta pelo Ministério Público do Estado em face do estado de Minas Gerais. A segunda apresentada pelo Ministério Público do Trabalho contra o estado de Minas Gerais e Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, em curso na Justiça do Trabalho mineira.

O principal questionamento das Ações Cíveis é o contato direto com os presos, exercido por funcionários da Concessionária no decorrer da atividade prisional. Esta condição cria tensões decorrentes de poderes indiretos que surgem da prática do serviço. O fato de o particular exercer a função do Estado na execução penal produz efeitos que ainda não formam experimentados pela Administração Pública. Coloca a proposta adotada para amenizar o caos do sistema penitenciário em condição de possível armadilha ao Estado.

Por fim, encerramos o terceiro capítulo com apontamentos dos resultados de quase quatro décadas de política de “lei e ordem” no EUA, que abriu espaço para um novo mercado chamado encarceramento privado. Esta opção colocou o EUA em condição de dependência dos serviços prestados por empresas especializadas em manter a regularidade do setor.

A criminalização exagerada de condutas é um dos efeitos deletérios, serviu claramente para construir condições adequadas para ocupação privada dessa atividade relacionada ao poder de polícia do Estado. Milhares de pessoas foram encarceradas e tiveram a trajetória de suas vidas alteradas, para garantir interesses econômicos de corporações.

Desse modo, a presente pesquisa é colocada em um dialogo de abertura das ciências jurídicas, comunicando com outras áreas do conhecimento. Pretende-se assim, chegar à construção de uma linha de pesquisa e de um modelo teórico que possa contribuir no pensamento crítico em relação ao objeto de estudo.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA PENA DE PRISÃO

1.1 A OPÇÃO PELO ENCARCERAMENTO

Na modernidade o cárcere é a opção de punição penal por excelência e sua dimensão positiva foi absorvida no mundo contemporâneo. O debate público sobre penas alternativas, iniciado na década de 60, não conseguiu avançar na possibilidade de reduzir consideravelmente a utilização da prisão.

A atual legislação brasileira é carente de outros tipos de pena para crimes graves, o cárcere possui dupla intenção, a punição e ressocialização, sendo a segunda nitidamente subsidiária. Vale ressaltar que os historiadores revisionistas da instituição penal, defendem que o cerceamento da liberdade desempenha outras funções elementares ao controle social, como se verifica em Wacquant:

Não há sequer um dentre os historiadores revisionistas da instituição penal, de David Rothman (1971) a Michael Ignatieff (1978), passando por Michel Foucault (1975), que não tenha visto no encarceramento uma prática destinada a ocupar um lugar secundário no arsenal contemporâneo dos instrumentos de punição. Assim, para Foucault, se a 'técnica penitenciária' desempenha um papel-motor no advento da 'sociedade disciplinar', é porque ela se difunde através do 'corpo social inteiro' e favorece a transição de uma 'justiça inquisitória' a uma 'justiça examinatória'. (WACQUANT, 1999, p.40).

Enfim, esse modelo de "prisão" e seus efeitos deletérios estão distantes de serem contestados na sociedade contemporânea. Michel Foucault, em sua obra "Vigiar e Punir", esclarece que a dissimetria de classes é indiscutível na construção do sistema penal moderno, servindo o encarceramento em sua maioria para o excluído do banquete do capitalismo (FOUCAULT, 1999, p.134).

Essa afirmação se constrói ao verificar que a utilização do modelo de prisão está para a sociedade moderna somente como mecanismo de controle, os demais efeitos são meramente performativos. Na concepção de controle social por meio do Estado policial, o monopólio da força é exercido de maneira mais visível pelos órgãos que estão linha da persecução criminal. Estes executam as decisões políticas/administrativas e, por vezes, desnudam uma democracia

conduzida por interesses individuais em detrimento de questões sociais. Na prática, a “grande massa” que ratifica o poder exercendo o sufrágio universal, não é convidada a participar do universo das decisões políticas, tampouco, se beneficia dele, como desenvolve Carla Vanessa Sales ao comentando a teoria das Mascaras da democracia em Habermas:

Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado-sociedade que está além do processo de constituição da vontade geral. Essa formulação faz que a opinião dos indivíduos, no decorrer desse processo argumentativo, não se possa reduzir à vontade da maioria, como quer Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo, como quer Rawls. É, antes, preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação. O processo político, dessa forma, é um fim em si mesmo, o supremo bem para aqueles que dele participam (SALES,2005, p.241).

A penitenciária se não for o resultado mais palpável dessa opção política de manutenção das desigualdades, geradora de exclusão social, é sem dúvida a mais violenta. O encarceramento em massa decorrente do uso da força para manutenção da ordem é resultado da desconstrução de um Estado garantidor para o opressor e seletivo. O processo de desagregação social que o sistema criminal promove é o reflexo da hipocrisia que acompanha parcela da população, fundada no sistema econômico antidualista, a disposição de poucos escolhidos.

Os níveis insustentáveis de violência e o sucateamento da estrutura pública, não são problemas recentes, são frutos de diversos fatores históricos e econômicos que conduziram o sistema penitenciário às condições alarmantes e violadoras de direitos. Nesse panorama, buscase nesse capítulo reconstruir como a evolução da sociedade brasileira, suas opções de crescimento econômico e social, influenciaram na formação do modelo punitivo atual, e principalmente a quem o sistema é direcionado.

1.2 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO, O IDEAL DE VINGANÇA DAS ORDENAÇÕES PORTUGUESAS.

No Brasil colonial e nos primeiros anos que antecederam a adoção do Código Criminal do Império de 1830, vigoravam as Ordenações¹, que possuía em seu escopo a punição pura e simples ao indivíduo que violasse a lei.

As penas estabelecidas eram em sua maioria destinadas ao sofrimento ou exposição vexatória do condenado, reflexo da influência do chamado “Talião Material” e também do seu sucessor denominado “Talião Simbólico”, que preenchia as lacunas do material, no sentido de possibilitar sua aplicação nos crimes omissivos ou contra a propriedade (OLIVEIRA, 2003, p.27).

No Talião se consagrava a vingança proporcional, na qual era inserida na pena a finalidade de atribular o criminoso, fazê-lo sofrer, não sendo raros os que sustentam que a palavra pena, deriva da expressão grega “penos”, que significa castigo, dor, suplício (PIMENTEL, 1977, p.12-13).

As Ordenações Afonsinas (1446-1521), legislação em vigor no início da exploração do Brasil colonial, tratava-se de uma compilação de regimentos, concordatas e leis régias anteriores. Na ocasião disputavam aplicabilidade com o direito canônico, o direito romano e com direitos locais². De fato não tiveram influência na vida da nova colônia, mesmo contendo disposições de natureza criminal, voltadas à punição com penas de castigos corpóreos e a utilização do cárcere:

O artigo – resultante das cortes de Évora – no qual se determina que os vadios, que ‘não hão mister algum, nem vivem com senhores, e é de presumir-se que vivem de mal fazer’ sejam encarcerados até que obtenham ocupação, e se retornarem ao ócio

¹ A legislação em vigor em Portugal, na época do descobrimento do Brasil, estava reunida nas chamadas Ordenações afonsinas, em virtude de terem entrado em vigor em 1446, durante o reinado de D. Afonso V. Recompiladas e reavaliadas, foram substituídas ainda no século XVI, pelas Ordenações Manuelinas, promulgadas em 1521 por D. Manuel, o Venturoso. E, em 1603, depois de nova reelaboração, porém sem grandes alterações, entram em vigor as Ordenações Filipinas, também conhecidas como Código Filipino, em razão de ser Felipe I, rei de Portugal e Espanha, quem o promulgara (GUSMÃO, 1916, p.33).

² Direitos outorgados a distritos ou concelhos por senhores ou pelo próprio rei, cuja intangibilidade se redizia desde a crise do feudalismo no século XIV. (BATISTA; ZAFFARONI, 2003, p.413).

‘que os açoutem publicamente’ - Livro IV, Tít. XXXIII, (BATISTA; ZAFFARONI, 2003, p.413).

A reforma das Ordenações Afonsinas é iniciada em 1505, sendo concluída em 1521, com a edição das Ordenações Manuelinas, que se limitou a incluir novas leis e pequenas alterações topológicas nas disposições dos textos. Basicamente incluiu as publicações que surgiram entre o intervalo de uma e outra, mantendo o espírito e princípios gerais da legislação anterior (ROCHA, 1843, p.131).

A organização da legislação transferia o poder de aplicar a maioria das punições às autoridades colonizadoras, que por meio da organização burocrática (ouvidores, tabeliões, meirinhos, etc.) exerciam de forma precária as atribuições concedidas. As Ordenações Manuelinas guardavam fortes traços feudais, que somadas às deficiências do sistema de justiça, mantinham as punições no exercício privado e desregulado. Porém, esta condição satisfazia uma sociedade basicamente agrícola e escravocrata.

Diferente das Ordenações Afonsinas que não foram aplicadas no Brasil e das Ordenações Manuelinas, que na prática foram usadas apenas como referências burocráticas. As Ordenações Filipinas, editadas em 1603, exerceram relevante instrumentalização do direito criminal da fase colonial brasileira.

Sua característica marcante era a de não delinear embargos à subsistência paralela do direito penal doméstico, que a opção de manutenção do modelo escravocrata necessariamente exigia e o conservadorismo fazia seu custeio. Tal opção resultou em construções jurídicas propriamente coloniais, tanto no aspecto do cumprimento de pena como no direito a liberdade, como especifica Andreucci em pesquisa relacionada às Cartas de Seguro Portuguesas:

Lembramos que enquanto Portugal era uma metrópole mercantilista, o Brasil Colônia estava submetido àquela pelo Pacto Colonial e possuía uma grande população de escravos. Estes poderiam solicitar, através de seu senhor, uma Carta de Seguro, o que já indica uma diferença com relação ao contexto português. Configura-se uma situação onde, muitas vezes, uma mesma lei criada na metrópole e que também possui aplicação na colônia, tinha características distintas, próprias da adaptação que sofria relativa aos diferentes contextos sociais onde o ordenamento era aplicado. (ANDREUCCI, 2007, p.43).

Cabe destacar que no Brasil e em Portugal, na vigência das Ordenações, existiam diversas construções com a finalidade de servirem como cadeias. O diferencial estava na ideologia aplicada ao instituto do cárcere, as cadeias eram desprovidas do objetivo de ressocialização do apenado.

Sua utilização não tinha como objetivo relacioná-la como espécie de pena criminal, adaptava-se para o cumprimento de outras punições. Em caso da inexistência de meios para cobrar multa ou imposto, o cerceamento da liberdade servia como garantia do pagamento, ou ainda, ao condenado a morte ou degredo, este ficava na prisão aguardando o cumprimento da pena imposta.

A utilização do cárcere no Brasil imperial, de matriz cultural ibérica, passa ainda por outro expoente, a sobreposição dos interesses pessoais se apresentava evidente, gerando sobreposição do interesse privado ao público. Nessa concepção a cadeia, de natureza pública, servia para corrigir/punir infrações de interesses particulares, que se materializava por meio da utilização da burocracia e da vaidade das classes dominantes.

Nas palavras de Nilo Batista, está falta de distinção promoveu uma “continuidade público-privada”, traduzida na “diferenciação penal”, herdada do modelo Lusitano e tão conservada no Brasil Imperial. A maximização desse modelo se manifestava em penas diferentes para atores sociais de classe diferentes. Assim, a “exacerbação penal de autor” e a “desvalia vitimária”, se traduziam na exasperação da pena quando o autor do delito era pobre, quando de posses, observava-se uma redução da gravidade do fato, o que também ocorria quando a vítima era de classe inferior ao autor (BATISTA, 2000, p.25-26).

As Ordenações Afonsinas possuíam um extenso rol de penas a serem aplicadas, sendo o modal de escolha, não o ato praticado em si ou a gravidade da lesão ao bem jurídico, muito mais relevante era a condição social do “acusado”. O status definia uma pena com muito sofrimento ou somente o pagamento de multa, como exemplifica Fernando Salla, ao descrever algumas das modalidades de pena possíveis de aplicação:

Ali estava prevista a pena de morte, nas suas diversas concepções, a pena de degredo para galés³, e degredo para outros lugares (Índia, África, Brasil, outra vila, termo ou bispado); estipulava também penas corporais como açoites, mutilação de mãos, da língua, etc., queimaduras com tenazes. O confisco de bens e as multas eram igualmente utilizados com pena. E havia ainda um conjunto de penas que se destinava a expor ao ridículo ou à condenação pública os infratores, como era o caso dos maridos condescendentes com o adultério da esposa, que eram obrigados a usar o que se chamava ‘capella de chifre na cabeça’; ou então a polaina ou enxarvia vermelha na cabeça, que era uma insígnia usada pelas mulheres alcoviteiras enquanto aguardavam o desterro. (SALLA, 1999, p.33-34).

³ Esta pena consistia no envio do condenado para embarcações (galés), onde era obrigado a remar.

Nos aspectos econômico e social, conforme aponta Lucas Moraes “As disposições das Ordenações Filipinas somente tiveram eficácia real no Brasil com a instalação do Tribunal da Relação, criado na Bahia, uma vez que o polo econômico se centralizava no recôncavo baiano devido às exportações de cana-de-açúcar” (MARTINS, 2010, p.6049).

É necessário considerar que, em razão da extensão territorial e da própria concepção de colônia, o Brasil exibia dificuldades para aplicar as Ordenações nas províncias mais distantes. Ainda assim, seus ideais de vingança na punição criminal, deficitário e seletivo, serviram por todo o período colonial, colaborando para formação jurídica cultural, na qual a vingança estava em patamar prestigiado nas penas aplicadas.

A precária estrutura dos órgãos de apuração dos delitos e a organização da sociedade basicamente agrícola e escravocrata formaram povoados que se auto administravam, mantendo a eficiência da punição basicamente na esfera privada. Diante da necessidade de conter os levantes dos desgarrados, as penas que chegaram a ser aplicadas pela estrutura burocrática, em sua maioria reservavam-se aos castigos corporais ou a exposição ao ridículo. Correspondiam aos anseios de vingança proporcionados nas Ordenações, restando para as cadeias servirem como depósitos de pessoas, sem qualquer outra pretensão.

A forma progressiva da aplicação das Ordenações está diretamente relacionada à formação da municipalidade no Brasil colônia. Os municípios eram basicamente a expressão da presença política no Império português. Mantinham espaços diferenciados na administração para fixação de pessoas de origem europeia. A presença política portuguesa era estrategicamente formal e bem estabelecida. O poder municipal era consolidado através da atuação dos concelhos⁴, que inicialmente tiveram seu funcionamento disciplinado nas

⁴ A criação da esmagadora maioria dos concelhos portugueses data da Idade Média e só é entendível no contexto da Reconquista Cristã. Precedendo a própria fundação do Condado Portucalense, a emergência dos primeiros concelhos medievais remonta aos tempos dos reis leoneses, constituindo um fenómeno tipicamente peninsular. Como se sabe, tanto em Portugal como nos demais Reinos Ibéricos, os avanços e recuos nas seculares lutas para expulsar Mouros de terras de Cristãos traduziram-se na formação de manchas vastíssimas de territórios praticamente despovoados ou com uma população extremamente rarefeita. Uma vez conquistadas, sempre em nome da coroa, as terras passavam a pertencer ao rei que naturalmente providenciava as medidas possíveis para a sua defesa mas também, sempre que possível, para o seu povoamento e o seu aproveitamento económico, quase sempre através do seu arroteamento e cultivo. Para alcançar estes objetivos tão essenciais para a conservação, aproveitamento e boa gestão das terras recém-conquistadas, o rei reservava-as para si ou, o que era muito mais frequente, doava-as aos guerreiros que o tinham acompanhado nessas ou noutras campanhas militares – guerreiros aqueles que provinham tanto da nobreza como do clero, neste caso, integrados normalmente em ordens religiosas e militares. Com estas doações não só se retribuía os apoios prestados pelas diversas instâncias da sociedade empenhadas nas lutas da Reconquista como, por outro lado, se assegurava o seu povoamento sustentado (CAETANO, 2011, p.56).

Ordenações Afonsinas, em 1446, persistindo como fonte de deliberação regional. Em sua maioria eram vinculados às Câmaras, quando estas existiam. Uma vez que, as estruturas administrativas foram instaladas gradativamente, considerando a relevância da província no decorrer do processo de colonização (BOTELHO; ABDO, 2008, p.25).

As Câmaras eram responsáveis, conforme a disposição do Livro I das Ordenações, pelo funcionamento de diversos setores da municipalidade, entre eles as cadeias. Sua formação também estava definida na lei, sendo composta de um conjunto de “oficiais” com atribuições específicas, sendo: um juiz ordinário (cidadão leigo eleito como os demais membros da câmara) ou um juiz de fora (que poderia ser letrado de nomeação régia), de dois a seis vereadores e um procurador. A escolha dos membros se dava por eleição, na qual quem votava era o povo qualificado, entendido como “os homens bons”⁵, na expressão das leis.

As câmaras compunham-se ainda de alguns oficiais indicados pela vereação, como os almotacés, responsáveis pela regularidade do abastecimento dos gêneros, fixação dos pesos e medidas e vigilância sobre estes. Também deliberavam sobre abastecimento, segurança, práticas de ofícios, limpeza e conservação urbana, circulação de bens e aplicação de multas, possuíam ainda algumas atribuições judiciárias e militares (K. SILVA, 2009, p.5).

As Câmaras também editavam posturas, processavam e julgavam os crimes de injúrias verbais, pequenos furtos e as infrações de seus editos, denominadas como causas da almotaçaria⁶. Quanto à cadeia, suas instalações aproveitavam parte do prédio da própria Câmara, na maioria das províncias estavam na parte inferior do prédio ou ao lado.

A cadeia era parte constituída de poder municipal. Era a ela que recorria a Câmara, com seus oficiais, para recolher criminosos e todo tipo de transgressores – escravos fugitivos, índios rebelados, indivíduos que se recusavam a servir como carcereiro da própria cadeia, infratores de posturas municipais e tanto outros. Mesmo sendo um instrumento fundamental, a cidade de São Paulo ficou durante muito tempo sem um lugar próprio para tal fim. Ora um cômodo aqui, ora uma casa alugada ali, ora uma dependência ao lado da Câmara, porém sempre sem condições adequadas de segurança, iluminação, higiene. Nas vilas e cidades melhor providas de recursos

⁵ Nas palavras de Joaquim Romero Magalhães, os concelhos na forma como foram implantados no modelo de municipalidade portuguesa aplicado no Brasil colônia, conduziu à formação de “oligarquias fechadas de homens ricos.” Era nelas que se expressavam os interesses dos colonos e conquistadores. Que nos municípios e no exercício dos seus cargos podiam valer-se de privilégios e ver as suas honras reconhecidas. Grupos locais que satisfaziam a necessidade do poder central para neles encontrar apoios. Sem fidelidades comprometedoras e concorrentes. O rei tinha a seu lado grupos que em seu nome e no respeito pelas instituições dominavam a administração local (MAGALHÃES, 2011, p.110).

⁶ O direito de almotaçaria compreendia o urbano, o sanitário e o mercado, temas que envolviam em seu conjunto a ordem necessária para que as entranhas do espaço urbano pudessem funcionar (ARAÚJO, 2009, p.17).

construía-se a Casa de Câmara e Cadeia – um prédio de dois pavimentos no qual a aparte de baixo era ocupada por enxovias (prisões) e o andar superior pela Câmara. Essa concentração de atribuição e funções poderia ir mais longe com o funcionamento, numa das dependências do prédio do matadouro da cidade, uma vez que às câmaras também competiam o controle do abate do gado e comercialização da carne (SALLA, 1999, p. 36-37).

Em São Paulo, o primeiro registro aproximado de uma construção que abrigou a Casa de Concelho e o cárcere é do ano 1575, uma casa de taipa coberta de içara e sapé (GONÇALVES, 2010, p.25).

Entre os Séculos XVII e XVIII a cadeia na Cidade de São Paulo passou por alguns endereços, sempre de forma precária e temporária. A má utilização do espaço, seu caráter pejorativo e as fugas decorrentes das péssimas condições, fazia surgir à necessidade de mudar de endereço. Antes de possuir local próprio, esteve instalada na Rua do Carmo no largo de São Francisco, também em duas casas contíguas à igreja da Misericórdia, pelo lado da Rua do Comércio (MARQUES, 1952, p.154).

Uma construção sólida, segura e adequada à demanda, surgiu em São Paulo no ano de 1787, muito mais em decorrência do período de alargamento do poder da metrópole, do que de suas reais necessidades. A construção do prédio que abrigou a Câmara e a cadeia, no Largo de São Gonçalo⁷, supriu temporariamente o déficit que deixava transparecer o descaso com que a questão era tratada. A construção imponente ao seu tempo deu certa estabilidade ao encarceramento (SALLA, 1999, p.37).

No prédio, o andar térreo era o destinado à cadeia denominada “enxovias” (prisões, celas, salas ou simplesmente “casas”), não possuíam portas, os presos entravam pela parte superior, por meio de alçapões, com auxílio de escadas móveis (GONÇALVES, 2010, p.26).

A divisão era formada basicamente de “caza” (salas para encarceramento sem uma função especial, lá havia espaços para os presos aquecerem alimentos e tarimbas para

⁷ No período de 1784 a 1787, foi construído o sobrado do Largo (ou Pátio) de São Gonçalo Garcia (Largo da Cadeia e Largo Municipal), atual Praça João Mendes, destinado a abrigar a Câmara, a cadeia e o açougue. Também foi inaugurado inacabado e sua conclusão só se deu em 1788, com a instalação definitiva do Paço, provavelmente em 1789, com a mudança dos papéis e do arquivo. O imenso casarão assobradado, com a frente voltada para o Largo, tinha, no andar superior, onde funcionava a Câmara, nove janelas, um balcão central, um sino e a imagem do padroeiro da Edilidade. Sobre ele, no encontro das empenas, ficava o brasão real. A parte inferior destinava-se à cadeia. As janelas das celas eram protegidas por fortes grades de ferro. Esse edifício passou por reformas e obras de embelezamento, realizadas após a elevação de São Paulo a Província, em virtude da criação do Reino Unido de Portugal–Brasil e Algarve, por d. João VI, após a vinda da Família Real para o Brasil. A Câmara funcionou nesse endereço durante 103 anos (MUSEU DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1998, p.4).

dormirem), a “sala-livre” (geralmente destinadas às pessoas de melhor status), “sala-fechada” (algo provavelmente similar às celas fortes), “aljube” (local onde ficavam detidos os clérigos), “segredo ou moxinga” (cela onde ficavam trancafiados os presos por culpa grave, também onde ocorriam às torturas e os castigos físicos), “o oratório” (cela com altar, onde os presos condenados à morte passavam os últimos dias), a casa do carcereiro, a casa do corpo da guarda e por fim a enfermaria, os demais espaços do prédio eram destinados às atividades da Câmara (SALLA, 1999, p.38).

O modelo instalado no coração da promissora província de São Paulo estava alinhado com os padrões Europeus. Em especial os praticados na Corte Portuguesa, que anterior às expansões marítimas já utilizava desse modelo de prédio (dois pavimentos), como especifica Carlos Manuel Ferreira Caetano:

Tornada quase invariante da tipologia casa da câmara, a presença da cadeia, naturalmente no seu piso térreo, encontrava-se por toda a parte e desde épocas muito recuadas. [...] O longo século XVIII português – quer no seu ciclo joanino, quer no pombalino e pós-pombalino – proporciona-nos também inúmeros exemplos de cadeias instaladas no piso térreo dos respectivos edifícios concelhios. Era o que se passava nas casas da câmara aparentemente joaninas de Cabeceiras de Basto, de Sobrosa (Paredes), de Carrazada de Ansiães, de Quintela (no sítio da Lapa; Moimenta da Beira), de Arruda dos Vinhos, de Terena (Alandroal) ou de Santiago do Cacém. Do mesmo modo as mais recentes e normalmente muito vastas e actualizadas casas da câmara pombalinas e pós-pombalinas continuavam a deter as respectivas cadeias concelhias no seu piso térreo. Era o que se passava nas casas da câmara de Ponte da Barca, de Aguiar de Sousa (hoje Paredes), de Penafiel, de S. João da Pesqueira, de Pombal, da Pederneira (Nazaré), de Cascais, de Alverca do Ribatejo (Vila Franca de Xira), de Almada, de Palmela, de Sesimbra, de Grândola, de Évoramonte (Estremoz), de Borba ou de Vila Viçosa. Era também o que se passava com a cadeia de Porto Santo (na actual Região Autónoma da Madeira) e muito provavelmente com a da Madalena (Ilha do Pico, Açores) (CAETANO 2011, p.768-769).

O prédio foi usado por décadas sem relevantes acontecimentos, o que não significa a inexistência de problemas, como a ausência de livro de registro dos presos, os carcereiros que abandonavam suas tarefas, em razão do desestimulante salário oferecido para função.

O difícil trato entre administração e carcereiros, propiciava a ocorrência de fugas e brigas internas, também marcava a facilidade com que os presos tinham acesso à bebida alcoólica. A ausência de muros para separar da vida urbana os que ali estavam encarcerados, fazia surgir nos presos o hábito de ficarem pendurados nas grades conversando com parentes do lado externo do prédio. Este fato também facilitava o acesso a diversos produtos, como bebidas e armas. A ausência de recurso para prover uma alimentação adequada e a falta de higiene, fazia do ambiente um local inóspito e de insalubridade alarmante.

No aspecto social, o prédio da Câmara possuía um efeito persuasivo na vida da colônia, já que apresentava uma configuração de superestrutura da vida política local. Fazia descer pelos alçapões das ditas enxovias os criminosos e desocupados, enquanto “Os ‘homens bons’ e notáveis que conduziam a vida na cidade tinham eles aos seus pés, convivendo muito proximamente com eles, seus ruídos, seus odores” (SALLA,1999,p.41). Servia para demonstrar a competência da administração municipal, que em tese, estava interessada no problema da criminalidade.

Seguindo essa tendência de utilizar a imagem da cadeia, buscava-se uma concepção pública da vigência e aplicação das Ordenações em terras brasileiras. Por sua vez, de seu ideal de vingança ao delito cometido.

No início do século XVIII, com o aumento populacional na Cidade cresce a preocupação com a saúde e a higiene no espaço urbano. Os presos passam a exercer tarefas relacionadas a serviços de conservação dos espaços públicos, sempre acorrentados e sob a supervisão de carcereiros. Em especial, eram utilizados os condenados a galés em razão da natureza da pena, o que gerava focos de inconformismos, por entenderem os galés que eram mais exigidos que outros com condenações mais graves.

Colocar presos para exercerem funções de interesse público, possuía também o viés de economia de recursos. Documentos oficiais da época demonstravam a demanda por esse tipo de trabalho, sinalizavam uma considerável economia financeira. Registros relatavam problemas como a destinação irregular do trabalho, que eram direcionados a prestigiar interesse privado. Também pontuavam o levante dos presos e a desídia dos carcereiros que resultava na fuga dos galés, quando na execução dos trabalhos (SALLA,1999, p.40).

Importante ressaltar que a inserção do trabalho no cumprimento da pena, nesse momento histórico, em nada se relacionava com a ideia de ressocialização, estava unicamente pautado na venda da mão de obra ou na diminuição de despesas públicas.

As Ordenações carregavam em sua ideologia muitos resquícios do feudalismo Europeu, à prisão era de caráter quase subsidiário em relação a sua utilização como pena, prevalecendo os castigos corpóreos, galés e a morte. O cerceamento da liberdade por meio da cadeia em muitos casos era usado para interesses particulares, coagindo o devedor a saudar seus débitos ou encarcerando vadios. O caráter subsidiário da prisão não minimizava o sofrimento dos que ali eram condenados a habitar, os problemas com a superlotação, a não separação dos presos,

as péssimas condições sanitárias e a falta de alimentação eram características das cadeias do Brasil Colônia.

1.3 A INFLUÊNCIA DOS IDEAIS DE HUMANIZAÇÃO DA PENA NO CÓDIGO CRIMINAL DO IMPÉRIO.

Na segunda metade do Século XVIII, com a propagação dos ideais iluministas na Europa, os adeptos desse movimento concentraram suas críticas nas crueldades que se sustentavam como punição por violação da lei. As práticas medievais forjadas no conservadorismo, que externavam os abusos dos detentores do poder, já não satisfazia parte da população.

Os anseios por garantias e proteção à liberdade individual em face do arbítrio na punição, fez surgir focos de resistências que almejavam o banimento da tortura e das penas de castigos corpóreos. O fundamento era extraído dos sentimentos de piedade e compaixão, também no respeito à pessoa humana. Almejava-se uma lei penal que fosse simples, clara, precisa e escrita em língua pátria, deveria ser rigorosa para combater a criminalidade, mas sem outro objetivo espúrio, tornando assim o processo penal rápido, eficaz e “principalmente justo”.

A desconstrução do modelo de punição criminal herdado do feudalismo mostrou-se fundamental para o fortalecimento e expansão do pensamento iluminista. O momento histórico em que seus principais expoentes estavam inseridos, somado ao vínculo com o liberalismo, construiu um modelo no qual, do topo das estruturas políticas do Estado liberal, até ao braço da repressão penal (sistema prisional), garantiria o moderno domínio “burguês” sobre o conjunto da sociedade.

As atrocidades perpetradas e justificadas na vontade do soberano, que servia como expressão viva da manifestação do poder, foi o que o iluminismo buscou deslegitimar. Em razão desta perspectiva e do momento histórico, surgem concepções renovadas do que seria a pena justa.

Nomes como César de Bonesana, que filiado às teorias contratualistas, investiu contra a pena capital, sustentou o argumento de que, apesar do homem ceder parte de sua liberdade ao bem comum, não poderia ser privado de todos os seus direitos e a ninguém seria conferido o poder de matá-lo. No tocante a finalidade da pena, esta deveria ser preventiva e não retributiva, afastando a vingança tão marcante na herança medieval. Nesta linha, a obra “*Dei Delitti e delle Pene*” foi certamente a mais significativa dentre as que, no seio da “Filosofia das Luzes”, ocuparam-se com o direito penal e marcaram boa parte do debate sobre o tema (JÚNIOR; CASTRO, 2008, p.263).

Beccaria foi um marco decisivo na modificação da ideologia que gravitava na punição criminal, principalmente por colocar elementos científicos no estudo do delito. Identificou o crime como fenômeno e não como fato isolado, produto do exclusivo desvio de comportamento do autor. Assim volta o olhar para o crime e todos os seus elementos, inclusive o criminoso, mas, não de forma particular. Seu texto também busca acento em ideias utilitaristas, visando dar a pena uma função social além do puro sofrimento, como discorre Júnior e Castro:

Quando analisamos detidamente *Dei Delitti e delle Pene*, observamos que no cômputo geral a argumentação contratualista ocupa uma pequena parte. Ela aparece no começo do texto, onde o autor disserta sobre os fundamentos da ordem política e do direito penal, sobre o fundamento da atividade legislativa, sobre a separação entre os poderes de fazer e de aplicar as leis, e sobre a questão da interpretação. Posteriormente, quando Beccaria trata da questão da pena de morte, os argumentos utilitaristas que buscam provar sua inutilidade são combinados com reflexões contratualistas que buscam demonstrar sua ilegitimidade. Assim, podemos dizer que, na reflexão de Beccaria, a ideia de contrato social funciona apenas como fundamento legitimador das instituições políticas e jurídicas. O bom governo e a boa política legislativa, entretanto, fundam-se nas teorias utilitaristas que ofereceriam um conhecimento dos princípios que orientam a ação humana ou, em outras palavras, no conhecimento da psicologia humana (JÚNIOR; CASTRO, 2008, p.278).

No mesmo período John Howard escreve o livro “*The State of the Prisons in England and Wales: With Preliminary Observations and an Account of Some Foreign Prisons*”, relatando a situação das prisões europeias e propondo um tratamento mais digno aos presos. John Howard dedicou suas pesquisas a “humanização” do sistema penitenciário, defendia garantias mínimas como direito ao trabalho, alimentação sadia, assistência religiosa, entre outras questões relacionadas à recuperação.

Seu contato com a cadeia se deu muito além dos relatos dos presos ou de visitas com finalidade científica. Em 1755, foi capturado e preso no calabouço da cidade Francesa de Brest,

quando viajava para Lisboa para auxiliar no socorro as vítimas do grande terremoto⁸. No ano de 1773, após ser designado Sheriff do condado de Bedford, na Inglaterra, novamente manteve contato direto com as lastimáveis condições das prisões. Em sua trajetória viajou por países da Europa e verificou que as conjunturas encontradas em seu condado, repetiam-se em outras localidades, onde predominava a total insalubridade, falta de ventilação, ausência luz natural, ambientes infectados por vírus, piolhos, carrapatos, gerando todo tipo de doença (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012, p.11).

Jeremias Bentham e seus ideais utilitaristas, postulou o castigo como um mal necessário para prevenir maiores danos à sociedade. Embora admitisse o seu fim correccional, em trabalhos como a “Teoria das Penas e das Recompensas”, propôs um modelo panóptico, em que descrevia uma arquitetura adequada para sanar os problemas das penitenciárias.

Bentham procurou diferenciar o que seria a noção ontológica e a noção deontológica do crime. A primeira define o crime como aquilo que é proibido pela lei positivada (o Estado). A segunda entende o crime como aquilo que constitui infração aos ditames do princípio da utilidade, isto é, as ações que deveriam ser proibidas por produzirem algum mal socialmente relevante.

É na segunda perspectiva que Bentham desenvolve sua construção, sendo acompanhado por outros iluministas. Na noção ontológica a questão da positivação das leis estaria vinculada à atividade dos juristas, que deveriam se limitar à aplicação da norma, adstrito ao princípio da legalidade e a exegese, fiel ao texto legislativo.

Já a noção deontológica estaria vinculada à atividade do filósofo, que aspiraria cooperar nas políticas legislativas do Estado. Seria o campo da teoria da legislação, das penas e seus reflexos práticos na sociedade, para os quais o jurista, em razão de seu afastamento, para manter-se imparcial, não estaria receptivo a mensurar (SONTAG,2008, p.260).

Esse movimento histórico de reflexão do que é o crime, fazendo dele um fenômeno social e objeto de estudo, recebe na ciência do Direito Penal o nome de “Escolas”. O recorte

8 O terramoto de Lisboa, de 1º de novembro de 1755, foi provavelmente o fenômeno natural que maior impacto e repercussão teve, a níveis científico e filosófico, na história da humanidade. Seus efeitos e repercussões são postos como elementos caracterizadores de um período de mudança, sendo posto em comparação com o evento de Auschwitz. O primeiro corresponderia ao momento a partir do qual se começou a distinguir o mal natural do mal moral, que equivaleria, por sua vez, ao início da modernidade, enquanto o segundo corresponderia ao fim da era moderna (AMADOR,2007, p.285).

temporal que buscamos enfocar, nos levará à denominada “Escola Clássica”, que nasce dos ideais que afloravam na Europa no Século XVIII.

Em linhas gerais, para a Escola Clássica, a pena é um mal imposto ao indivíduo merecedor de um castigo, por motivo de falta considerada crime, cometida voluntária e conscientemente. A finalidade da pena é o restabelecimento da ordem na sociedade.

Essa vertente da ciência criminal possui princípios básicos e comuns, de linha filosófica, com ideais de cunho humanitário e liberal. Defende os direitos individuais e o princípio da reserva legal, se posicionado contra o absolutismo, a tortura e o processo inquisitório. Foi relevante para a evolução do direito penal na medida em que buscava defender o indivíduo contra o uso arbitrário do poder, justamente em um momento histórico marcado por rompimento de paradigmas.

Para uma justa compreensão é dividida em dois grandes períodos, o Filosófico/teórico que possui como referência de maior destaque Beccaria, que desenvolveu sua tese com base nas ideias de Rousseau e de Montesquieu. As punições aos delinquentes estariam limitadas às disposições da lei.

O período Jurídico ou prático, que possui como grande nome Francesco Carrara, inovou estudando o crime como objeto em si mesmo, afastando o protagonismo da figura do criminoso. O crime, sendo uma infração a lei do Estado, fundamentaria sua existência na pura e simples proteção ao cidadão.

Na Escola Clássica o delincente comete o delito por movimento corpóreo que produz o resultado, chamado por Carrara de força física, também a vontade consciente e livre de praticar um delito, denominada força moral. A pena seria um conteúdo necessário do direito, é o mal que a autoridade pública inflige a um culpado por violar valores protegidos por lei.

Vale ressaltar, que além do conteúdo inovador, a forma de estudo é o que de fato marca a Escola Clássica, o procedimento empregado para alcançar conclusões, caracteriza cientificamente o período. O método dedutivo se mostrou predominante, sobretudo em face das considerações de Carrara, que entendia o crime como um ente jurídico. Assim partia de verdades pré-fixadas e, a partir delas, tecia análises sobre premissas menores, obtendo suas conclusões. Este era seu método experimental de trabalho, inovador e reformador há seu tempo (OLIVEIRA,2012, p.09).

O movimento denominado de “Classicismo Italiano” também influenciou a reforma do direito criminal e a finalidade imposta a pena, representantes como Gaetano Filangieri (1752 - 1788), vislumbrou no direito de punir uma necessidade política do Estado, garantindo a preservação da ordem.

Em sua concepção referente à responsabilidade, construiu que “o delito não é nada mais que violação de um pacto”, e “na medida em que o pacto violado é mais preciso para a sociedade, maior deve ser a pena”. Ao fazer isso, estava dando um passo decisivo para ligar um então nascente direito criminal ao objetivo de “conservação da ordem social” (QUEIROZ, p.65).

Ainda no “Classicismo Italiano”, Giovanni Carmignani (1768 - 1847), em seus escritos sobre história da filosofia do direito, frisou a separação do direito criminal da figura idealizada do “bom cidadão”. Estaria no eixo da teoria jurídico-penal da imputação, sua maior crítica é que essa construção pressupõe sociedades imutáveis (BATISTA,2009, p.11).

Outro expoente é Gian Domenico Romagnosi (1761-1835), considerava a pena como uma arma de defesa social, para isso, a lei deveria ser clara e forte: “diritto più forte à podestà punitrice” (D'ÁVILA, 2013, p.70).

Por fim, Pellegrino Rossi (1768-1847), extraiu de conceitos morais a finalidade da norma, defendeu que o direito penal deve buscar exclusivamente a justiça, mensurando a pena nos limites de sua utilidade (FRAGOSO,1977, p.1).

No “Classicismo Alemão” Paul Johann Anselm Von Feuerbach (1775-1833), que se dedicou à filosofia, não aceitava a pena como um imperativo categórico, vislumbrava a necessidade do caráter preventivo, como mecanismo de contenção do delinquente em potencial. Essa limitação deveria impedir o transgressor de almejar qualquer vantagem no crime, sendo esse o freio “moral”.

É Feuerbach que basicamente constituiu os princípios mais relevantes ao direito penal moderno, ao formular que, toda pena imposta pressupõem uma lei penal “nullum crimen sine lege”; a imposição da pena está condicionada à existência da ação cominada “nulla poena sine lege”; o fato legalmente previsto está condicionado pela pena legal “nullum crimen sine poena legali” (QUEIROZ,2011,p.194).

Essas teorias que nascem da filosofia das luzes, com a finalidade de desconstruir o modelo feudal de punir, afastam da pena o ideal de vingança, formam uma moderna dogmática

penal. A expansão do pensamento burguês liberal é balizador desse modelo de graduar o crime e suas consequências. No entanto, as teorias cruzam o atlântico e chegam às terras brasileiras no Século XVIII, contrastando com uma sociedade conservadora e basicamente agrícola de base escravocrata.

A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil colônia, promoveu mudanças significativas, do comércio à arte, das roupas utilizadas ao modo de pronunciar as palavras. Em especial, a abertura dos portos em 1808, o tratado comercial com a Inglaterra de 1810 e a elevação do Brasil a condição de Reino Unido a Portugal no Rio de Janeiro. Esvaziou parcialmente muitos dos conteúdos formais que revestiam o Brasil como colônia (FRAGOSO; GOUVÊA; BICALHO, 2000, p.81).

Essas alterações contribuíram para fomentar o processo de emancipação, promoveu melhorias no aparelhamento político administrativo, tais como a Relação da Bahia e do Rio de Janeiro, os corregedores de comarca, ouvidores-gerais e ouvidores de comarca e Juizes de fora. Alguns órgãos foram majorados, como a Relação do Rio de Janeiro, que passou a ser Casa de Suplicação, também foram criados o Supremo Conselho Militar e de Justiça e a Intendência Geral de Polícia (SALLA, 1999, p.42).

Enquanto os ideais de humanização das penas ganhavam proporção na Europa, no Brasil vigoravam as Ordenações Filipinas e com ela todo seu resquício feudal. Somente em 1821, o Príncipe regente Dom Pedro, por meio do Decreto de 23 de maio, determina algumas alterações na prática das Autoridades Policias e Judiciarias.

No Decreto, constava a proibição do encarceramento de “pessoas livres”, sem ordem por escrito do Juiz, exceto se em condição de flagrante delito; proibição ao Juiz criminal de expedir ordem de prisão sem preceder da culpa formada na inquirição sumária com três testemunhas.

Aos que fossem presos deveria se garantido a imediata instauração de processo com prazos determinados, com a garantia de defesa e acesso público às provas. Quanto à permanência no cárcere, o Decreto estipulava a proibição do uso de correntes, algemas ou grilhões que impusesse sofrimento além da pena estipulada (LIMA, 2013, p.150-152).

Em 1824, existia a necessidade de uma legislação própria, já que o processo de independência do Brasil foi concluído em 1822, rompendo definitivamente com a Coroa

Portuguesa. As Ordenações Filipinas são finalmente substituídas pela Constituição Imperial em 1824.

A nova Carta, no Artigo 179, entre outras disposições garantia inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos, garantindo a segurança individual. A recente legislação estabeleceu a necessidade de organizar um Código Criminal, considerando que a própria Constituição abolia os açoites, a tortura, as marcas de ferro quente e todas as penas cruéis.

Essa reformulação em nome dos direitos individuais foi promovida em atenção aos movimentos de humanização das penas, porém no Brasil operou de forma limitada. As proibições de penas cruéis não se aplicavam aos escravos. Aos negros cativos, além da manutenção da punição privada, a “nova legislação” não proibiu violações a integridade física, manteve as mutilações, o uso dos açoites, tronco, cepo, anjinhos, máscara de flandres e instrumentos de ferro.

Em 1826, o Poder Legislativo já iniciava as discussões referentes ao novo Código Criminal, entre diversas questões, a mais relevante era enfrentar a conservação da pena de morte e de galés.

No final de 1830, novamente nas discussões do projeto, levantou-se a questão da pena de morte e de galés como decisiva para elaboração final e aprovação do Código. Na ocasião, o próprio Bernardo Pereira Vasconcelos defendia a existência daquelas penas sob a elaboração de não se dispor no Brasil de estabelecimento que pudesse dar garantias à tranquilidade pública guardando os autores de grandes crimes. O argumento em defesa da manutenção destas penas no projeto era também de que sem estes estabelecimentos não se poderiam impor as penas de prisão com trabalho (GUSMÃO,1916 apud SALLA,1999, p.45).

A corrente defensora da manutenção das penas de morte e de galés sai vencedora e o Código Criminal é sancionado em 16 de dezembro de 1830 (SALLA,1999, p.45).

O conservadorismo deixou evidente que a permanência da escravidão e de outras influências sociais e raciais ocupavam espaços no mesmo cenário. A peonagem, o tributo indígena, o recrutamento militar forçado e as leis de vadiagem, entre outras da mesma natureza, contradiziam flagrantemente o sistema de igualdade perante a lei e a cidadania universal. Reforçavam as estruturas de uma sociedade monarca, fundada na diferenciação em razão da posição social, que não garantia a todos os direitos assegurados na Constituição de 1824 (AGUIRRE,2009, p.37).

Anterior ao Código Criminal, a lei Imperial de 1º de outubro de 1828, reformula as Câmaras Municipais, estabeleceu em seu Artigo 56, a obrigação de nomear uma comissão

formada por cinco cidadãos probos. Teriam a incumbência de visitar os estabelecimentos prisionais civis e militares, elaborando relatórios dos achados.

Na Cidade de São Paulo a comissão foi instalada em 1829, em seu segundo relatório datado do mesmo ano da instalação, os transcritos revelam as condições em que estavam os estabelecimentos visitados “hum lugar que causa horror e revolta a humanidade pela imundice, e desarranjo, que ali existe” (SALLA,1999, p.48).

As cadeias, como já observado, em parte eram instalações mantidas pela Municipalidade, sem direcionamento de recursos suficientes para manutenção da estrutura, quiçá, para alimentação dos presos. Estes ficavam à mercê da caridade de instituições filantrópicas ou das esmolas oferecidas por quem passava na via pública. Vale destacar que nas primeiras décadas do Século XIX, ainda não existiam os grandes muros que separavam/escondiam os que ali passavam parte da vida em condições subumanas.

As condições precárias das cadeias se arrastaram por anos, sendo registrados nos relatórios da comissão os principais pontos divergentes entre o praticado nos estabelecimentos e o disposto na legislação. A superlotação, alimentação insuficiente (o que resultava em apenas uma refeição por dia), a promiscuidade (decorrente da ausência de separação entre homens e mulheres), falta de higiene, a não separação dos presos (homens, mulheres, jovens, crianças desamparadas, loucos, desocupados, criminosos, condenados ou aguardando julgamento) de forma não rara, ocupavam o mesmo espaço.

Nas cadeias os carcereiros mantinham a atribuição de, por deliberação própria, mudar os presos de uma sala para outra, o que ocasionava a promoção de interesses particulares, exercida por pessoas que deveriam zelar pela probidade.

Esse panorama em nada contribuía com a nova perspectiva de ressocialização do preso, as péssimas condições carcerárias tinham maior peso no cumprimento da pena do que a restrição da liberdade imposta pela Autoridade. As cadeias eram escolas de imoralidades, que ao invés de ressocialização, ofereciam condições de se corromperem ainda mais.

A distância entre o estabelecido em lei, que alçou a prisão como principal modelo de punição para homens livres, e o praticado nos estabelecimentos, tornou-se a principal característica das cadeias do Século XIX.

A maioria dos países da América e Europa também enfrentavam problemas semelhantes, razão pela qual, surgiam teorias que buscavam um modelo adequado de gestão prisional.

Os modelos da Filadélfia⁹ e Arburn¹⁰, que posteriormente seriam adotados na Casa de Correção de São Paulo, inaugurada em 1852, começaram a fazer sentido na realidade brasileira que se construía, serviram de fundamento para as propostas que buscavam amenizar a situação alarmante das cadeias.

Com a inauguração da Casa de Correção do Rio de Janeiro em 1850¹¹ e a de São Paulo, em 1852, significaram a materialização de uma nova forma de pensar e executar a pena. O Brasil vivendo a realidade da recente independência, motivado por movimentos de total ruptura com resquícios do período colonial, trouxe a vários setores da precária administração do Império nova ideologia de serviço público. Esse efeito se estendeu inclusive as cadeias, que mesmo de forma embrionária, iniciou a construção de estabelecimentos que proporcionassem o cumprimento das penas da forma prevista no Código Criminal de 1830.

A manutenção do modelo escravagista não garantia a limitação do monopólio da punição ao Estado, mantendo o castigo dos cativos ao crivo dos seus senhores, sem qualquer regulamentação ou parâmetro. Além das relações privadas de punições, a sociedade imperial se manteve ideologicamente seletiva e promotora de assujeitamento. Entrevendo no cárcere uma maneira de garantir as posições na vida social, a prisão se mostrou ferramenta apta a auxiliar e a legitimar um sistema penal ainda mais discriminatório.

Negros rebeldes no mundo do trabalho deveriam ser corrigidos para se adaptarem e aceitarem o seu papel de escravos na sociedade. Índios, ex-escravos, mestiços em geral são alvos das investidas dos poderes locais, igualmente com o intuito de manter esses grupos confinados ao lugar subalterno que ocupavam na sociedade imperial (SALLA,1999, p.64).

⁹ Modelo prisional adotado no presídio da cidade da Filadélfia, nos Estados Unidos, em 1790, por William Penn. A característica principal deste regime se pautava na reclusão total do preso, ou seja, o cumprimento da pena isolado de todas as pessoas durante todo o período de sua condenação (SÁ,1996, p.93-94).

¹⁰ O sistema de Auburn foi criado nos EUA, na cidade que recebe este mesmo nome, em 1818. Conhecido como Silent system, estabelecido de forma clara suas características, por Elam Lynds, adotando, além do trabalho em comum, a regra do silêncio absoluto. Em um momento inicial os presos deviam trabalhar em suas celas, passando posteriormente ao grupo, porém os detentos não podiam falar entre si (comunicação horizontal), somente com os agentes carcerários (comunicação vertical), com a devida licença e em voz baixa (PRADO,2008, p.558).

¹¹ As obras da Casa de Correção do Rio de Janeiro foram iniciadas em 1834, segundo plano arquitetônico de um sistema panóptico, copiando modelo da Sociedade Inglesa para Melhoramentos das Prisões. Este plano, porém, sofre modificações e a Casa de Correção só foi inaugurada em 1º de agosto de 1850 (MORAES,1923, p.65).

No Brasil imperial, ainda que os ideais de humanização da pena tenham influenciado a mudança no modelo punitivo, na realidade às cadeias pouco se distanciaram do que eram no período colonial. Repetiam as condições degradantes e os demais problemas, demonstrava o perfil violento e arbitrário de uma sociedade que insistia em manter a escravidão como forma de mão de obra.

Simultâneo a essa realidade as Casas de Correção do Rio de Janeiro e São Paulo, construídas para abrigar os condenados à pena de prisão com trabalho, foram idealizadas para funcionarem com regulamentos que determinavam os horários das diferentes atividades. As rotinas do trabalho, as penas disciplinares, o vestuário, a alimentação, estavam preestabelecidos, também o serviço de enfermagem, a vida religiosa, a própria organização administrativa da prisão. Essa organização não passou de formulação teórica, sem aplicações práticas.

As novas prisões, construídas sob a teoria das luzes e do humanismo, demonstraram-se impotentes para estabelecerem um novo padrão ao cumprimento de pena. Na verdade passaram a servir como depósitos melhores construídos e mais organizados, para diversos indivíduos que eram ali colocados. Não se restringia apenas aos condenados, também vadios, menores, órfãos, escravos e africanos livres ocupavam os estabelecimentos.

As transformações econômicas que aconteceram no Século XIX, baseadas na produção de café, no início da industrialização, no fluxo de capital estrangeiro direcionado à produção e as melhorias na organização dos serviços públicos, ajudaram a colocar o Brasil no cenário da economia mundial. Este avanço econômico também influenciou demasiadamente na forma de lidar com o aumento da violência e conseqüentemente com o tipo de pessoa rotulada como propenso criminoso.

A elite social que conduzia o País, impulsionada pelo emergente poder econômico, passa a viver de forma semelhante ao padrão europeu urbano, mas com o inconveniente de ter que dividir os espaços com uma massa crescente de imigrantes, pobres e negros alforriados. A pobreza disseminada entre esses que ocupavam a base da sociedade imperial, levavam essas pessoas a viverem em condições degradantes. Em movimento generalista, foram rotuladas como responsáveis pelo número cada vez maior de prostitutas, ladrões, vadios e mendigos (SALLA,1999, p.118).

Os integrantes da camada mais densa destoavam nos espaços públicos e no aspecto social. Mediante a utilização de um sistema criminal seletivo e vulnerante, a prisão se torna peça necessária a essa elite emergente para manter cada pessoa em seu lugar. Aos que não cediam a submissão, violando o padrão de comportamento imposto pela “lei”, a cadeia se apresentava como consequência pelo desvio, como desenvolve Rodrigo Duque Estrada Roig.

Na medida em que a prisão representa uma importante instância no processo de controle social, é de se esperar que esta tenha sido um reflexo e, ao mesmo tempo, um instrumento de consolidação das relações de poder na sociedade escravagista brasileira. E o complexo normativo em sede penitenciária foi exatamente erigido no intuito de planificar a perpetuação desta estrutura relacionada poder-sujeição. (ROIG,2005, p.36).

Nas primeiras décadas de vigência do Código Criminal do Império, a mudança de paradigma legislativo garantiu a extinção das penas de castigos corpóreos (para pessoas livres), mas pouco evoluiu em relação aos jogados no cárcere. Na teoria demonstrava um Brasil atualizado com padrões europeus de humanização da pena. Nos relatos das comissões que avaliavam as cadeias e Casas de Correção, a degradação e o abandono eram apontados como elementos que contribuíam na formação de um ambiente carcerário inóspito, sórdido e pouco compromissado com a ressocialização, mantendo a humanização ainda no aspecto teórico.

1.4 A MUDANÇA DO PARADIGMA NA APLICAÇÃO DA PENA: A SELETIVIDADE PENAL.

Buscaremos neste tópico analisar a manifestação do poder punitivo externado por meio da legislação penal. A apropriação do mecanismo de legislar por interesses de classes dominantes, demarca a fronteira da função de punir do Estado. Está entrelaçado no sentido linear da evolução histórica do Direito Penal, materializa-se principalmente na natureza das penas previstas: penas ilimitadas (vingança privada), penas limitadas (vingança pública), penas restritas (humanização) e penas racionais (científica, técnica ou dogmática). Mas, também na formação do pensamento criminológico e conseqüentemente na estruturação do ordenamento jurídico, colaborando para compor a seletividade primária.

Os modelos foram sucessivamente substituídos ao serem considerados obsoletos. No quadro das concepções evolutivas da punição criminal, as ocorridas nos Séculos XVIII e XIX, foram especialmente influenciadas por fatores de poder relacionados à manutenção da escravidão e contenção da pobreza. Por decorrência, estes elementos se materializam na gestão carcerária, indicam qual classe social foi escolhida para ocupar os espaços no sistema prisional.

O direito penal iluminista, resultante das lutas da burguesia, possui como marco a queda da Bastilha na Revolução Francesa. Demonstra o valor simbólico, a função persuasiva da prisão como garantidora do poder e sua utilização por séculos como apogeu do poder absolutista, como descreve Luís Roberto Barroso:

A Revolução Francesa, cuja deflagração é simbolizada pela queda da Bastilha, em 1789, foi um processo mais profundo, radical e tormentoso de transformação política e social. E, na visão de superfície, menos bem sucedido, pela instabilidade, violência e circularidade dos acontecimentos. Contudo, foi a Revolução Francesa – não a Americana, nem a Inglesa – que se tornou o grande divisor histórico, o marco do advento do Estado liberal. Foi a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, com seu caráter universal, que divulgou a nova ideologia, fundada na Constituição, na separação de Poderes e nos direitos individuais. Ao final de 1815, uma nova classe – a burguesia – instalara-se no poder, celebrando o casamento final e até aqui indissolúvel entre o poder econômico e o político (BARROSO, 2001, p.101).

Esse novo Direito Penal se legitima como instrumento de defesa da sociedade civil, frente a um poder absolutista que atuava factualmente, possuindo a arbitrariedade e a discricionariedade como principais características. Em contrapartida, no modelo democrático, a estrutura do Estado se constituiu de um sistema de técnicas que asseguram as liberdades individuais frente ao poder político.

A legislação penal decorrente desse movimento deveria, portanto, organizar-se de formar técnico-política a promover as garantias. O protagonismo da utilização da prisão como única pena justa ao criminoso, sem maiores argumentos quanto a sua função social, reflete que em alguns pontos, os fundamentos do absolutismo não foram totalmente repudiados do direito penal considerado moderno.

Explorando as contradições das construções legislativas, principalmente as do Século XIX, o conjunto de garantias da sociedade civil, conquistadas por lutas e ideias iluministas, quando colocadas frente aos interesses do Estado moderno, ocupam espaços subsidiários nos artigos dos códigos criminais e das legislações extravagantes. Os delitos contra o Estado (lesa-majestade) são protagonistas da construção legislativa criminal, constituem a prioridade político-legislativa no Brasil.

A questão tem sua importância nas deliberações futuras, determinou a direção que a legislação assumiu em relação à garantia das liberdades públicas e individuais, cumprimento de pena e as disposições dos estabelecimentos prisionais. São efeitos desse movimento o excesso de tipificações de condutas de crimes contra o Estado e de seus mecanismos para investigação e processamento. Demonstravam grande carga de violação das condições de igualdade em busca da conservação do poder, como especifica Heleno Cláudio Fragoso.

No crime de lesa-majestade adotava-se um critério muito amplo que confundia a segurança da nação com a segurança do soberano e a de sua fazenda. CARRARA dizia que os crimes de lesa-majestade se inscreviam num título “terrível e fantasmagórico”. “Chamo de terrível – dizia – porque se apoia em milhões de cadáveres, e chamo fantasmagórico porque teve como objeto o de substituir, com suas regras excepcionais e ferozes, os preceitos da justiça com os fantasmas do medo.” (FRAGOSO,1983, p.04).

Entre as funções do direito, a de estruturar e garantir determinada ordem econômica e social possui maior relevância e incidência no sistema penitenciário. É habitualmente chamada de função “conservadora” ou de “controle social”. A regulação de sociedade por meio da força do direito, sob certas condições e a depender do ideal de justiça, pode desempenhar funções como a educativa ou transformadora. Porém, em relação à prisão no Brasil, a preponderância da função de controle social é, contudo, corresponsável por acirrar a desigualdade.

Indaga-se que função desempenha verdadeiramente o direito punitivo, como técnica de controle social e, em que medida serve aos interesses e preconceitos dos que têm o poder de fazer as normas. E indaga-se, sobretudo, como funciona realmente o sistema repressivo do Estado. Pergunta-se até que ponto o direito penal corresponde à defesa de valores de validade geral, numa sociedade pluralística e democrática: até que ponto o próprio direito penal aparece como rotulador de condutas delituosas, cumprindo assim uma função ideológica, e até que ponto a formulação ideal corresponde à realidade do aparato policial-judiciário repressivo (FRAGOSO,1979, p.72).

Diante das indagações apresentadas por Heleno Cláudio Fragoso, e ainda pela necessidade do Direito conferir garantias que fomente a continuidade das relações materiais de produção, a expectativa de normas jurídico-penais alijadas de qualquer influência ativa, torna-se pura abstração. Embora o direito penal seja modelado pela sociedade em contexto geral, em última instância, não de prevalecer sempre as variáveis econômicas que determinam suas linhas fundamentais (BATISTA,2007, p.21).

As condições do sistema penitenciário brasileiro deixa transparecer que há marcante incongruência entre os fins do Estado e os do direito penal. Reforça que, para conhecer os reais efeitos da seletividade é necessário avaliar o sistema de justiça, não através de fórmulas vagas e ilusórias, como sói figurar nos livros jurídicos, mas através do exame de suas reais e concretas

funções históricas, econômicas e sociais. Em principal a carga ideológica que descarregada sob determinada faixa social. (BATISTA,2007, p.21).

A política exercida por classes dominantes possui a característica inseparável de controle do sistema penal. As ações que buscam reprimir a criminalidade resumem-se ao âmbito do poder punitivo do Estado, em sua maioria após a ocorrência do delito. O caráter preventivo fica restrito, com pouco efeito prático, condição que se consolida com as mudanças impulsionadas no Século XIX. Na história do Brasil, no período Imperial ou Republicano, em relação aos que ocuparam o sistema penitenciário, passamos apenas por um movimento de substitutivos penais na formação da lei, vagamente reformista e humanitário.

Nessa concepção, o movimento de repressão aos considerados inimigos, passa a utilizar de mecanismos construídos pelo iluminismo, que se materializam nos atos de poder garantidos e regulamentados em lei. Essa forma de operar o direito não é fruto brasileiro, foi importada do mesmo modo que os ideais das teorias das luzes. Arno Dal Ri Júnior, ao focar o “despotismo da liberdade” no iluminismo francês, do Século XVIII, exemplifica como ocorreu a formação de novos métodos de exercício do poder, que realizavam ações semelhantes as do absolutismo, mas com técnicas diferentes:

A instituição do Comitê e do Tribunal, ambos concebidos como mecanismos de repressão política, representava para os jacobinos a certeza de poder contar com os instrumentos necessários para a operacionalização do “despotismo da liberdade”, regime que levaria ao aniquilamento do despotismo da nobreza. Em 17 de setembro de 1793, a Convenção Nacional votou as duas normas que fundamentariam a ação repressora do Comitê. Através delas surgia a nova política de vigilância/segurança do Estado – a transfiguração das políticas penais baseadas no *crimen laesae maiestatis* –, levando ao extremo a repressão aos crimes políticos. A primeira proposta de norma foi apresentada por Philippe Merlin de Douai, com o apoio de Jean de Cambacérès. Votada e aprovada, tornou-se a “Lei dos Suspeitos”, que abriu ao Comitê de *Sûreté Générale* um imenso campo de ação. Em particular, a norma permitia que os processos judiciais corresse mais rapidamente e que fossem ampliadas as categorias de crimes considerados contrarrevolucionários. (DAL RI JUNIOR,2009, p.140).

A compreensão dos efeitos da seleção criminal carece da historiografia da legislação penal, percorrendo os programas de criminalização primária traçados ao longo de tempo. Porém, seu resultado é relativamente diferente dos efeitos da criminalização secundária e seu exercício do poder de vigilância, que é obtido ao reconstruir a história do poder punitivo.

A seleção criminalizante secundária é encontrada em outras fontes de pesquisa, diferente da legislação, tais como as pesquisas sobre a vida cotidiana, os arquivos (judiciais,

policiais, hospitalares) e na concepção de Nilo Batista, pela chamada “visão dos vencidos” (BATISTA 2003, p.383).

A legislação dispõe-se apenas de indicador acerca do domínio da seleção nela concebida, que não representa sua real aplicação, a quem foi direcionada e não informa a respeito do exercício do poder de vigilância em cada época. A formação do ordenamento jurídico é um fato social. Porém, suas programações se fundamentam em discursos margeados por valores ideológicos e historicamente pontuais, que se formam em relação aos interesses e poderes dos operadores do sistema, em detrimentos dos eleitos como inimigos. Esses são identificados ao exercerem a resistência ou mesmo contrapoder em cada época. (BATISTA 2003, p.383).

Na tarefa de extrair do programa criminalizante as concepções evolucionistas, é possível notar que, ao longo da aplicação do direito criminal considerado moderno, surgiu uma linha demarcatória relacionada à posição da vítima.

No modelo de conciliação entre partes, há duas pessoas que protagonizam o conflito, quem lesionou e a que teve seu bem jurídico atingido, para a qual se procura uma solução. No punitivo (próprio do direito penal), a vítima na maioria dos casos fica em posição secundária. Na gênese processual é apenas um elemento autorizador da possibilidade de ação das agências do sistema penal. A vontade do lesionado na maioria dos casos não é de interesse dos órgãos processantes.

A exploração do discurso de eliminar a vingança do ofendido, secundariamente serve para rejeitar sua condição de pessoa detentora do bem lesionado. A apropriação da dor suportada pela vítima funciona como a oportunidade para o exercício do poder. Ainda que, a atinente seletividade entrelaçada na legislação, torna a prestação jurisdicional na esfera criminal, da atividade policial ao cumprimento da pena, em exercício de poder fundamentado na discricionariedade.

Contudo, é necessário ressaltar que essa abstração da vítima, em relação à lesão sofrida, deu-se de maneira lenta e não linear, de forma que não é possível identificar em que momento ocorreu sua total neutralização. As alterações do sistema penal, na visão de Foucault, não foi fruto meramente dos iluministas ou de uma geração de magistrados, mas sim de todo um corpo social tendente a conservar o exercício do poder. Em sua realização, obtiveram os resultados necessários para a implementação dos ideais do sistema criminal e da aplicação da pena,

sobretudo, garantindo os frutos da acumulação de capital, desenvolvimento da produção e protegendo-se do crescimento populacional desorganizado. (FOUCAULT, 1999, p.64).

Ao rebaixar a vítima a mero signo habilitante da ação das agências que operam o poder, o autor processado por ter praticado uma ação lesiva, também fica reduzido a objeto sobre o qual é exercido o poder. Sua conduta que gerou a lesão ao bem jurídico, não apresenta valor negativo em si mesma, é resumida a servir de parâmetro do descaso do agente ao violar o bem tutelado frente à coletividade. A condição da vítima e sua dor suportada, não são elementos juridicamente considerados no sistema criminal.

A história da legislação penal tem como característica avanços e retrocessos no confisco dos conflitos e principalmente da utilização do poder confiscatório, bem como do poder de controle e vigilância. (BATISTA,2007, p.42).

As legislações de natureza penal aplicadas no Brasil do Século XVIII e XIX, na vigência das Ordenações ou do Código Criminal de 1830, tratava a questão da aplicação da pena conforme a condição do apenado. Se escravo, penas de castigos corpóreos; se livre, mas sem posses, a pena de trabalho forçado ou prisão simples; aos que tinham melhores condições, as multas serviam de punição suficiente, como define Álvaro Andreucci:

Segundo o típico costume da época, que admitia uma diferenciação penal de autor, caso ele fosse de *grande estado*, ou seja, que seu *status social* o definisse como um grande proprietário, um homem rico, etc., a pena deveria ser em dinheiro ou uma audiência com as Cortes do Rei para expor o caso. Mas, se, por outro lado, ele fosse de *pequeno estado*, então deveria ser degredado da cidade ou vila na qual residia ou posto na cadeia até resolver-se por assegurar o queixoso (ANDREUCCI,2007, p.34).

A concepção da programação criminalizante que teve seu núcleo no Código Criminal do Império do Brasil, de 1830, bem como do sistema penal montado a partir dela, pode ser facilitada pela análise de dois grandes eixos. No primeiro, encontramos a contradição entre o liberalismo e a escravidão, e no segundo o movimento político de descentralização e centralização, que se vale intensamente do processo penal. O mecanismo de criminalização de condutas é largamente utilizado para conter os focos de resistência e o pânico que o aumento da criminalidade deflagrava, como exemplifica Tiago Ivo Odon:

Em 1833, dezenas de cativos se sublevaram na freguesia de Carrancas (comarca do Rio das Mortes), onde se concentravam as mais altas taxas de escravos por homem livre da província de Minas Gerais (cerca de 60%), e uma igualmente elevada proporção de africanos entre os cativos (56% do total). Os escravos do deputado Gabriel Francisco Junqueira mataram seu filho no entorno da fazenda Campo Alegre e, em seguida, rumaram a Bela Cruz, onde se juntaram a outros insurrectos para chacinar seu pai (o proprietário José Francisco Junqueira), a mãe, a filha, o genro e os

dois netos – um garoto de cinco anos e uma menina de dois meses. Ao todo, nove membros da família Junqueira foram massacrados no levante, cuja repressão resultou na morte imediata de cinco escravos e no enforcamento exemplar de mais doze, na praça pública de São João Del-Rei. (ODON,2013, p.123).

A pressão popular com a escalada da violência e a decadência da cana-de-açúcar no nordeste, desloca o centro da economia para o sudeste em razão da exploração econômica do café. Este produto ultrapassa o açúcar e o algodão nas exportações, concentrando geograficamente a riqueza e poder político nas regiões de cultivo. Em relação à escravidão, inegavelmente prorroga a demanda de mão-de-obra e maximiza os conflitos.

Em 1835 aconteceu à revolta mais importante até aquele momento: a chamada Revolta dos Malês, na cidade de Salvador. Embora rapidamente controlada, mostrou a perigosa capacidade de organização de escravos e libertos. Foi uma revolta muito bem orquestrada e que só não conseguiu ir adiante por ter sido denunciada antes de atingir seu pleno desenvolvimento. Vários escravos conseguiram armar-se, causando grande número de mortes entre seus opositores, assim como graves danos à propriedade. Em Salvador também era alto o percentual de escravos (42% da população) e de africanos (63% entre os de condição servil). Na revolta, quase 600 cativos lutaram nas ruas de Salvador por cerca de 3 horas, com a intenção de seguir para a zona rural, onde planejavam se encontrar com outros para uma batalha menos desigual. Sobreveio uma repressão rápida e cruenta: quase 70 escravos foram fuzilados sumariamente e mais de 500 sofreram punições, fossem elas pena de morte, tortura ou deportação para a África. (ODON,2013, p.123).

Simultâneo as revoltas dos negros, grande parte da população economicamente ativa sentiu o deslocamento da economia e a concentração de renda. A queda nos preços do açúcar e do algodão nos mercados internacionais e a crise financeira agravada pelo *déficit* fiscal – tratado com volumosas emissões de papel-moeda, produziram insatisfações que se materializarão em muitos levantes.

Em 1831 os *cabanos* no Pará¹², que resultou em mais de 30.000 (trinta mil) mortos. A *setembrada* ou *sentembrizada* e a *novembrada* de 1831¹³, em Pernambuco. A revolução

¹² A revolução social dos cabanos que explodiu em Belém do Pará, em 1835, deixou mais de 30 mil mortos e uma população local que só voltou a crescer significativamente em 1860. Este movimento matou mestiços, índios e africanos pobres ou escravos, mas também dizimou boa parte da elite da Amazônia. O principal alvo dos cabanos era os brancos, especialmente os portugueses mais abastados. A grandiosidade desta revolução extrapola o número e a diversidade das pessoas envolvidas. Ela também abarcou um território muito amplo. Nascida em Belém do Pará, a revolução cabana avançou pelos rios amazônicos e pelo mar Atlântico, atingindo os quatro cantos de uma ampla região. Chegou até as fronteiras do Brasil central e ainda se aproximou do litoral norte e nordeste. Gerou distúrbios internacionais na América caribenha, intensificando um importante tráfico de ideias e de pessoas (RICCI,2006, p.06).

¹³ Revolta popular contra o poder com a participação de militares e estudantes, logo após a abdicação de D. Pedro I. Os rebeldes saquearam casas comerciais e propriedades de portugueses. Reivindicavam a expulsão dos portugueses e a proibição de imigração lusitana para província de Pernambuco. Constituíram importantes movimentos nativistas gerados na crise que se seguiu à abdicação. (GOHN,2003, p.32)

farroupilha de 1835 no Sul, como sua característica de luta entre elites locais. Combinavam a mobilização de forças sociais, com o deslocamento de grupos que modificaram a organização política e econômica (FLORES,2002, p.357).

A *sabinada* na Bahia em 1837, que resultou em aproximadamente 1.300 (mil e trezentas) pessoas mortas e quase 3.000 (três mil) presos políticos, ainda 6 (seis) de seus líderes foram condenados à pena capital (SOUZA.2009, p.55).

A *balaiada* no Maranhão em 1839, formadas por escravos, camponeses e vaqueiros, que formavam a maior parte da população pobre da província. As revoltas liberais em São Paulo e Minas Gerais em 1842, Alagoas em 1844 e a revolução *praieira* em Pernambuco em 1848.

As revoltas populares foram contidas, mas a violência aumentou de forma crítica nas décadas seguintes. O recente modelo de gestão do País passou a sentir a pressão popular que as sucessivas revoltas impuseram. Considerando que o aumento da criminalidade era o efeito social que se vinculava a essa classe tida como “indesejada”, o governo alterou os mecanismos de combate ao delito. O uso da estatística, da criminologia e outros métodos científicos foram incrementados na política de segurança pública, buscando conter ou no mínimo demonstrar ações de enfrentamento da violência, garantindo uma pretensa ordem política.

O negro pobre e sem estudo, na condição de escravo ou de liberto, tornou-se o personagem central da política de segurança. Simultâneo a essa condição de eleito como desagregador social, as ideias de inferioridade construída em torno do negro, insistentemente foram reforçadas em discursos de variadas ordens. Difundiram idealizações de racismos importados em especial do continente Europeu, que relacionavam a cor da pele com tendência à criminalidade, como defini Bruno Heringer Júnior:

No plano ideológico, o discurso do novo sistema penal desenrolou-se a partir do postulado da inferioridade biológica dos criminosos, demonstrado, cientificamente, pelo positivismo italiano e francês, o qual proporcionou a permanência do racismo no imaginário social. Autores como Silvio Romero, Nina Rodrigues, Afrânio Peixoto e Oliveira Vianna, inspirados nessa doutrina, colaboraram para a divulgação da “tese do branqueamento”, que foi dominante na elite brasileira na passagem para o século XX, segundo a qual se deveriam reprimir as reivindicações e as práticas sociais de mulatos e negros, bem como incentivar a imigração de europeus, para alcançar-se a “arianização” do povo brasileiro. Era necessário, segundo se entendia, controlar esses indivíduos indesejáveis, para o que novas técnicas de identificação policial foram adotadas, como a datiloscopia e a antropometria (HERINGER,JR 2016, p.91).

A construção do ordenamento jurídico, em especial a Constituição de 1824, manteve a escravidão, como forma velada de garantir o direito de propriedade em toda sua plenitude. O

discurso liberal era de flagrante contradição com a condição escrava. Em outro panorama, o tratamento dos conflitos acentuados pela crise, fez o projeto liberal de estado, ser literalmente abandonado. Cede espaço para um projeto policial, que por meio do movimento de centralização política, explicitamente usou do poder punitivo, em especial do processo penal, para impor esta opção (BATISTA,2003,p.423).

Com essa secundária utilização do processo penal, os atos relacionados ao sistema criminal evidenciam o fracasso do projeto liberal. As discussões políticas referentes às atribuições dos juízes de paz foram margeadas por acaloradas declarações contra o vigilantismo policial. Todavia, o vigilantismo acabou aprovado, sendo confiado a uma autoridade eletiva local, o juiz de paz o exercício discricionário do poder. Este ato exemplifica o apoderamento dos meios de controle social por elites locais, que controlavam o interesse público, como extensão de seu patrimônio (HERINGER JR, 2016, p.90).

A construção legislativa, que incluía o Código de Processo Criminal e as leis esparsas, estruturou um sistema penal que diretamente concedia a gestão do poder punitivo às autoridades locais. Dos juízes de paz ao júri, passando pelos inspetores de quartirão, promotores públicos e pelos juízes municipais. A criação da Guarda Nacional, em 1831, correspondeu ao modelo descentralizador, pois seu comando foi deixado nas mãos dos grandes proprietários locais.

Os interesses particulares de alguns seguimentos sociais são promovidos nos movimentos de descentralização e centralização de poder punitivo. Tece forte influência na organização judiciária, policial e na aplicação do processo penal. As origens do autoritarismo policial e do vigilantismo brasileiro estão inseridas nessa conjuntura histórica, que demarca o fracasso do projeto liberal e a ascensão do cárcere (BATISTA,2003, p.427).

São muitas as ambiguidades legislativas, a pena de morte foi desarmada de acessórios cruéis ou degradantes. Porém sua fácil aplicação processual para os réus escravos, não se correlacionava com os réus de outras classes sociais. Em contrapartida, a destreza legislativa somada ao discurso de modernização da pena, eximiram dos crimes políticos a cominação de pena de morte.

No mesmo diploma legal, o crime de insurreição - reunião de vinte escravos para “haverem a liberdade por meio da força” (Artigo 113 do Código Criminal) – não era considerado crime político, embora incluído no título “Dos crimes contra a segurança interna

do Império e pública tranquilidade”, recebendo a pena capital como sanção (BATISTA,2003, p.436).

Na última metade do século XIX, esse resquício do Brasil colonial passa por modificações significativas. O exercício do poder de punir, arraigado no discurso da ressocialização do condenado, evolui de penas diferenciadas para cada classe social, para o início da seletividade na criminalização primária.

A rotulação de algumas espécies de delitos ou majoração de penas dos já existentes, indiretamente indicou qual era a classe social do criminoso e quem ocuparia o sistema penitenciário. Esta técnica faz do sistema penal instrumento de dominação ainda mais eficaz, como entende Nilo Batista e Raúl Zaffaroni:

Os atos mais grosseiros cometidos por pessoas sem acesso positivo à comunicação social acabam sendo divulgados por está como os únicos delitos e tais pessoas como os únicos delinquentes. A estes últimos é proporcional um acesso negativo à comunicação social que contribui para criar um estereótipo no imaginário coletivo. Por tratar-se de pessoas desvaloradas, é possível associar-lhe todas as cargas negativas existentes na sociedade sob a forma de preconceito, o que resulta em fixar uma imagem pública do delinquente com componentes de classe social, étnico, etários, de gênero e estético. (BATISTA; ZAFARONNI,2003, p.46).

Essa forma de controle social se intensificava nos órgãos responsáveis pela segurança pública. A preocupação com a chamada classe perigosa: o vagabundo, o desordeiro, o jogador, o bêbado, o ratoneiro, a prostituta, os menores abandonados e os capoeiras, direcionam as ações da polícia e do judiciário a determinada camada social na qual estão inseridos os considerados “perigosos”.

A vadiagem é entendida como o embrião dos crimes contra a segurança individual e a propriedade. Esse movimento ideológico levou à criminalização por estereótipo, classificatória e seletiva, representativa do comportamento de uma sociedade ainda escravocrata e conservadora.

Os movimentos republicanos que incomodavam os imperialistas e o crescimento da criminalidade, que passou a afligir a classe elitizada, foram circunstâncias que intensificaram a necessidade de respostas dos órgãos políticos. Vincular o problema da criminalidade às classes mais pobres serviu de paliativo à ineficiência das instituições dedicadas à manutenção da ordem. Também da própria estrutura social que proporcionava o crescimento dos delitos. O movimento criminológico influenciou o Código Criminal de 1890, que entre diversas

tipificações seletivas, incluiu a capoeira como contravenção penal (Capítulo XIII, artigos 399 a 404).

No ano de 1888, por meio da lei Aurea é confirmada a abolição, já que a escravidão havia se tornado insustentável. Simultâneo ao movimento antiescravagista, a Câmara dos Deputados votava um projeto de criminalização da vadiagem, com privação da liberdade de até 3 (três) anos para reincidentes. Serviu como mecanismo para exorcizar os medos daquele momento histórico.

Os bandos de libertos que vagavam pelas estradas e propriedades privadas, cometendo furtos e outros delitos no campo. A abundância de capoeiras e todos aqueles pobres desocupados nas cidades, preenchiam a pauta do sistema criminal e conseqüentemente das cadeias.

Com a abolição, a inferioridade jurídica dos escravos foi substituída por uma inferioridade biológica, que marginaliza a maior parte da população brasileira e naturalmente defendia a superioridade da civilização ocidental. Estava respaldada numa política eugenista que preconizava o tipo “ariano” como ideal. Neste contexto, a permanência do racismo é justificada no discurso penalístico republicano, que se abebera nas fontes do positivismo criminológico italiano e francês.

Na metade do Século XIX, passa a ser explorada a medicina social, o médico além de diagnosticar as doenças presentes nos espaços insalubres, propõe-se a um novo tipo de prática. Seus apontamentos são utilizados como argumentos para exercício do poder político de legitimação de ocupação de espaços públicos. A medicina social torna-se um braço a serviço da prosperidade e segurança do Estado.

Nino Batista e Zaffaroni destacam como este poder médico-policial se exerceu, mirando dois episódios: a demolição do cortiço “Cabeça de Porco”, em 1893, sob os auspícios da Inspetoria Geral de Higiene (dos destroços do cortiço e casebres, nasce à primeira “favela” no vizinho morro de Santo Antônio) e a revolta da vacina, em 1904 (BATISTA; FAZARONNI, 2003, p.443).

Entre diversos documentos que registravam a forma como as Autoridades enfrentavam a questão da criminalidade, seja no aspecto policial ou mesmo nas cadeias e casa de correção, o relatório do Chefe de Polícia da Corte, datado de 1870, é bem esclarecedor. Apontava os 642 (seiscentos e quarenta e dois) cortiços existentes na cidade de São Paulo, com suas 21.929 (vinte

e uma mil, novecentos e vinte e nove) pessoas, vivendo em locais onde “criminosos, ratoneiros e desordeiros” se refugiavam em meio à gente “boa e pacífica”. Os territórios com maior índice de criminalidade tornam-se objetos de mapeamento, no qual moradias pobres e deterioradas da cidade são rotuladas como fonte da violência urbana. Os cortiços não apresentavam as “mais mezinhas regras de higiene”, constatando o chefe de polícia que alguns dos cortiços faltavam água, ar e luz. Caberia a estes locais, ficarem “sujeitos a um regulamento adequado” e à imediata fiscalização da autoridade, pois sem isso jamais deixariam de ser “o teatro de crimes, o valhacouto de criminosos e focos de infecção” (SALLA,1999, p.121).

O sistema criminal da forma como estava estruturado no fim do Século XIX, já não correspondia aos anseios das elites. Na tentativa de minimizar as pressões sociais, algumas propostas de cunho político, começam a surgir com a finalidade de ajustar as estruturas da época às novas necessidades. A adoção de legislação de nível federal e única, buscando a padronização das cadeias, retira das assembleias provincianas o poder de editar leis referentes ao cárcere, teoricamente surge como proposta capaz de conter o avanço da criminalidade.

Em relação à finalidade da pena, inserir medidas que buscassem a reabilitação do condenado confrontava com a natureza das punições ainda utilizadas. Este conflito leva a abolição completa da pena de galés, adotando unicamente a prisão com trabalho em seu lugar. A implementação do sistema gradual de cumprimento de pena, inspirado no modelo irlandês, substitui as penas perpetuas em todas as modalidades (galés, prisão simples e prisão com trabalho), considerando que a perpetuação da pena se demonstrou verdadeiramente desastrosa.

O discurso dos defensores do nivelamento em trinta anos para o máximo da pena ganha força, devendo ser combinado com os elementos de “prêmio e castigo”, que levaria o preso da penitenciária celular para penitenciária agrícola.

A esse intenso, porém desarticulado, conjunto de novas concepções sobre o crime, o criminoso e as formas de puni-lo, juntaram-se dois movimentos que acabaram determinando, de modo decisivo, os rumos do encarceramento no Brasil. Em primeiro lugar, as ideias republicanas e o próprio movimento que depôs o imperador colocaram na ordem do dia a recomposição do Estado. A ruptura com a herança imperial significava organizar as instituições de modo a colocar o país nos trilhos do progresso. A ciência, a razão, eram considerados os instrumentos essenciais para esta missão. E na modelagem desta nova sociedade as formas de controle social assumiram um papel muito mais relevante do que tiveram até então. E é neste percurso que a organização de uma rede de instituições de controle (para menores abandonados, loucos, criminoso, vagabundos) ocupa importante espaço na agenda republicana. Pode-se dizer que a elite que assumiu o controle dos rumos do país, colocou no seu projeto de sociedade um lugar de realce para estas instituições, dentre elas principalmente a Penitenciária (SALLA,1999, p.141).

É neste panorama referente ao controle da criminalidade que o Brasil se encontrava quando rompe com o Império, depositando no modelo republicano as esperanças de um promissor desenvolvimento econômico. A tímida industrialização conduzia a economia de bases agrícolas e de extração de minério, a exemplo de outros países da América Latina. Porém, foram suficientes para alavancar e modernizar as principais cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo. Extirpou a herança do Brasil Colônia e Império. O sistema penitenciário não se eximiu dessa transformação e despenhou um papel importante nos primeiros anos da República.

Ainda assim, o Código Penal de 1890 mesmo antes de sua vigência, já sofria de comentários desprestigiadores. A maioria das críticas proviam de seu fracasso na programação criminalizante dos alvos sociais do sistema penal da Primeira República. Fracasso diretamente ligado ao discurso que o projeto não passava de um decalque alterado do diploma anterior, sendo afastadas outras propostas com melhores técnicas legislativas e mais atualizadas.

Entre as críticas apontadas, as mais relevantes possuem o caráter mais político de que técnico, exemplo a que classificava o Código de 1890, como insuficiente para romper a criminalização e rotulação dos alvos sociais: imigrantes indesejáveis, anarquistas, prostitutas, negros entre outros. Porém, essas classes permaneciam subjugadas através de leis extravagantes, ou de leis que alteravam o texto original do próprio código. Essas leis não despertam na literatura, críticas similares àquelas dirigidas ao Código de 1890 (BATISTA;ZAFARONNI, 2003, p.446).

Em épocas que já se avizinhava o novo Século, a privação da liberdade, como pena criminal, assumiu uma posição central no discurso de autoridades e juristas. Na prática do sistema penal se mostrava fortemente influenciado por uma herança mercantilista, ou seja, a intervenção corporal, a necessidade de transferir para o corpo do condenado o peso da pena.

Esta opção se mostra visível na deportação sistemática de imigrantes e capoeiras, nos açoites aplicados em tombadilhos da Armada, na chacina de Canudos, nas sevícias que os revoltosos da Vacina sofriam antes de serem despejados no Acre. A intervenção corporal não deixa o proscênio do controle social penal (BATISTA;ZAFARONNI,2003, p.448).

Nelson Hungria, em seus comentários ao Código Penal, enfoca sua crítica na desproporção do número de presos em relação à população do Estado do Rio de Janeiro no fim do Século XIX. Nas palavras do jurista, a utilização desmedida do sistema criminal como

mecanismo de controle, já acarretava efeitos irreparáveis aos institutos de recuperação de sentenciados.

O coeficiente de criminalidade dos homens de cor (negros e mulatos, isto é, mestiços de indo-europeu e negros) é, no Brasil, comparativamente, muito maior que a população branca. No Distrito Federal e alguns Estados, onde mais elevada é a percentagem demográfica dos homens de cor, embora representando sensível minoria em relação aos brancos, são eles que contribuem com as cifras culminantes nos quadros de estatística criminal. Assim, no Distrito Federal, em cuja população de 2.138.200 habitantes se contam 1.506.672 brancos e 631.528 homens de cor (248.845 pretos e 382.683 mulatos), a Penitenciária Central (com a seção para mulheres, de Bangu) e a Colônia Penal Cândido Mendes hospedam atualmente 762 sentenciados brancos (entre os quais 29 mulheres) e 1170 homens de cor (491 pretos e 679 mulatos, entre os quais 78 mulheres). Verifica-se, portanto, que, proporcionalmente, os homens de cor praticam crimes com frequência três e meia vezes maior que os brancos. Representam 30% da população e contribuem com 61% da criminalidade (HUNGRIA, 1959, p.289).

A programação criminalizante expressa em leis penais extravagantes da primeira República, cumpriu um papel de fundamental importância. Através delas é que se atingiam os alvos sociais do sistema penal.

A primeira alteração no código foi anterior à sua própria vigência: os artigos 205 e 206, que criminalizavam a greve, tiveram sua redação modificada pelo decreto nº 1.162 de 12 de dezembro de 1890. As penas ao crime de greve seriam elevadas, mais tarde, pelo decreto nº 4.269 de 17 de janeiro de 1921, chegando a se tornar inafiançável em 1927, em notável tentativa de conter levantes de trabalhadores na atrasada, mas emergente industrialização brasileira.

No campo, pouco se preocupou em direcionar a mão de obra negra recém liberta. Porém, o furto de gado, pesadelo do latifúndio após a abolição, converte-se em crime de ação penal pública (decreto nº 121 de 11 de novembro de 1892), punido com a mais elevada das penas cominadas ao furto, tornando-se inafiançável mais tarde (lei nº 628, de 28 de outubro de 1899).

Explorando o cerceamento da liberdade como solução para problemas sociais, previa o Código Penal de 1890, dentro da lógica dos sistemas penais do capitalismo industrial, que os vadios que violassem o “termo de tomar ocupação dentro de 15 dias” seriam recolhidos, de 1 a 3 anos, em “colônias penais em ilhas marítimas ou nas fronteiras do território nacional” (Artigos 399§1º e 400).

O decreto nº 145, de 11 de junho de 1893, dispunha que a pena de “prisão correccional será cumprida em colônias fundadas pela União ou pelos Estados” para a “reabilitação” de “mendigos, vagabundos ou vadios, capoeiras e desordeiros”. O desenho institucional mais completo está no decreto nº 6.994 de 19 de junho de 1908, que reorganizou a Colônia

Correcional de Dois Rios, na Ilha Grande, e alterou o Código Penal quanto à definição de “vadios, mendigos, capoeiras e desordeiros” (Artigos. 51 e 52), bem como as penas a eles aplicáveis (Artigos 53 a 57). Em São Paulo, a colônia correcional foi construída na Ilha dos Porcos, atualmente Ilha Anchieta, em Ubatuba (BATISTA;ZAFARONNI,2003, p.452).

A exploração desmedida do recrudescimento penal no Brasil, em especial no Século XIX, são encontradas em outros exemplos de alterações legislativas. Dessa opção faz surgir à demanda por um sistema penitenciário cada vez maior, sem vínculo com a finalidade ideológica que permeava os discursos dos defensores da prisão como pena. Nos próprios ideais de criação da lei, não se encontra esse lastro, como define Nalayne Mendonça Pinto:

A produção desse endurecimento penal no Brasil foi marcada por características muito conhecidas: simbolismo e punitivismo. Uma legislação simbólica, porque não é aprovada para resolver os verdadeiros problemas e punitiva, porque, não resolvidos os reais problemas sociais, isola os excluídos e indesejáveis nos cárceres por cada vez mais e mais tempo. A preocupação central é acalmar a população alarmada com a violência. Legisla-se para contentar as elites, a mídia e a parcela insatisfeita da sociedade. O punitivismo (que atende o inconsciente coletivo) revela-se patente na criação de novos crimes, aumento de penas, endurecimento da execução penal, corte de direitos e garantias fundamentais (PINTO,2008, p.04).

A programação criminalizante da primeira República espelha, com evidência didática, as contradições de um sistema penal que participa decisivamente da implantação da pretensa ordem. Serviu de ferramenta eficaz alcançando prioritariamente sua finalidade secundária, sempre ancorada na prisão como garantia de seu exercício. A prisão no Brasil mantém viva a cultura da intervenção corporal tão explorada em três séculos de escravidão, sem pretensão de renuncia-la.

É possível identificar as estratégias do sistema penal desenvolvido no Brasil, a partir da própria origem da lei, ou mais especificamente das exposições de motivos do ordenamento jurídico penal. Fundamentado no positivismo e justificado na iniciativa inscrita na própria bandeira republicana, está direcionada a manutenção e a defesa de uma ordem que, em diversos casos, não serve a todos indistintamente.

A criminalização direcionada reforça a preservação de lugares sociais, cujas bem delineadas fronteiras não podem ser ultrapassadas. A grande massa populacional, enquanto cumprem passivamente suas intermináveis jornadas de trabalho no comércio, fábricas ou nos campos, estão cumprindo sua função social, confortados pelo oportuno discurso ético-jurídico que associa trabalho à honestidade e ociosidade à corrupção. Qualquer transposição das fronteiras deste território predefinido é perigosa (BATISTA;ZAFARONNI,2003, p.457).

Da forma como se utilizou o sistema penal voltado a garantir os interesses de classes no século XIX, à prisão, eleita indiscutivelmente como punição criminal adequada, sendo o instrumento que garanti o sistema criminal, reflete em suas mazelas as carências administrativas e o descaso da gestão pública. Mas, é na gestão da violência e no seu conseqüente descaso público e social, que se visualiza sua ineficiência quase que programada, sopesando ainda, que o tema nunca foi alvo de políticas direcionadas a minimizarem seus efeitos deletérios.

A seletividade da norma penal, tão explorada no Século XIX, também contribuiu para o descaso público/administrativo das prisões. Ao ponto que transmitiu toda a angústia social relacionada ao criminoso para o sistema prisional. Criou-se a imagem que o caos e a violência das prisões se justificam como acessórios à pena criminal. Quanto maior o sofrimento menor seria o ímpeto do criminoso para reincidência. Com o incremento deste estereotipo ao redor da prisão, reforçado com a política criminal do Século XIX, que se estendeu também ao Século XX, formam as ideologias que margearam o cárcere.

Portanto, direcionar recursos públicos para estruturar um sistema apropriado às necessidades de seu tempo, torna-se proposta não agradável ao eleitorado. Logo, inadequada em nível político. Assim, à prisão carrega consigo a rotulação e a imagem de reprovação social que o sistema criminal impõe aos egressos. Condição que contribuiu para formação de estruturas deficientes e ineficazes.

2 SOCIEDADE E SISTEMA PENITENCIÁRIO

2.1 FATORES SOCIOECONÔMICOS COMO GERADORES DE VIOLÊNCIA.

Para adentrarmos no contexto de violência é necessário desenvolver o conceito de ideologia e sua importância na formação do pensamento coletivo. A ideologia é a representação de ideias que se organizam no pensamento e se materializam no discurso. É objeto da esfera do cognitivo e da comunicação. Formam representações a respeito do mundo imaginado pelo homem, que necessariamente não representa o mundo como ele é.

Caracteriza-se por ser um conjunto de imagens e ideias a respeito do mundo humano tal como ele fosse ou deveria ser. É um fenômeno que nasce no coletivo e se materializa na esfera individual. Por esta razão, é um fato social, que implica um compartilhamento de representação do mundo ideal. A ideologia como acontecimento social, fenômeno coletivo e intersubjetivo, foi desenvolvido por Mikhail Bakhtin, ao estabelecer o conceito de polifonia, em sua obra “Marxismo e Filosofia da Linguagem”, publicada no ano de 1929.

A polifonia traz a ideia de que a matéria-prima da consciência humana é formada por signos (símbolos), palavras que possuem significados apreendidos no mundo. Daí a dimensão social do conceito ideológico, no qual coloca a gênese da consciência fora do indivíduo, logo, na sociedade. Não na sociedade de maneira abstrata, mas naquela que chega ao indivíduo de forma direta, por meio das relações intersubjetivas. A notícia transmitida em uma espécie de mídia especializada cria conceito próprio e estabelece causas ao fenômeno social da violência urbana.

Portanto, na formação intelectual, o indivíduo se apropria de palavras com sentidos estabelecidos pelo coletivo e forma seu pensamento. É por meio das relações intersubjetivas que se apossa de signos, matéria-prima do pensamento, que forma um sentido de mundo social que está inserido. Essa relação proporciona a articulação das palavras e construções dos discursos. A existência do signo nada mais é do que a materialização da comunicação. Assim confirma que todo signo possui a natureza ideológica (BAKHTIN, 2009, p.31-36).

Entretanto, nas considerações de Bakhtin, o pensamento humano está acima de mera repetição do que é colhido no ambiente social. Cada ser tem sua capacidade intelectual autônoma. Mas, a gênese do pensamento, a matéria-prima é sugerida nas relações entre pessoas. A formação dos signos e os significados das palavras são formados através de discursos usados repetidamente, o que não garante sua veracidade.

Para alcançar a origem e consagração dos conceitos ideologicamente formados no conjunto social, implica-se necessariamente identificar a raiz cognitiva e as condições materiais de elaboração do discurso. É no conflito social que o significado da palavra é gestado provisoriamente, a mercê de uma nova proposta, a luz de novas forças. Quando se quer buscar a legitimidade dos conceitos, é necessário investigar prioritariamente os interesses de quem defende determinadas interpretações, no contexto social específico.

Ainda no campo da polifonia, a posição social do detentor do discurso é elemento de relevância para sua aceitação. Discursos cruzam-se na sociedade constantemente, mas não se equivalem, o diferenciador é a legitimidade e a posição ocupada pelo orador que o sustenta. Nesse aspecto, não existe importância entre falso ou verdadeiro, mas sim entre legítimo ou ilegítimo. Valoração que será extraída exclusivamente da posição social de quem fala. Marilena Chaui ao citar o conceito de Nação, exemplifica como esta ideologia na formação do pensamento se materializa.

A proliferação de discursos diversos e diferentes sobre a Nação faz com que existam muitas “nações” na Nação – no caso do Brasil, as “nações” se diversificam com o discurso positivista, o romântico, o ilustrado, o integralista, o populista, o tecnográfico. Cada uma dessas “nações” determina um modo diferente de conceder a sociedade e a política, cada qual combate e excluem as demais, e cada qual pretende oferecer-se como discurso de “Verdadeira Nação”. O fato de que possa haver diferentes discursos sobre a Nação, à direita e à esquerda, e uma diversificação desses discursos em cada um dos lados antagônicos, costuma levar a dois resultados: ou se julga necessário aferir cada um dos discursos confrontando-os com a realidade para decidir qual deles seria o verdadeiro, ou se julgar que a multiplicidade discursiva é a melhor prova de que a Nação é um fato verbal e uma ficção decorrente das necessidades do capitalismo (CHAUI,1986, p.113).

Estendendo o conceito de ideologia frente ao tema da criminalidade urbana, em uma construção Bakhitiniana, o termo atualmente é apropriado por seguimentos especializados. São formadores de discursos que iluminam apenas os aspectos geradores de comoção social. Promovem a perturbação e anseio por soluções simplificadas e em curto prazo. A violência é tida como um produto que está diariamente se renovando, sempre a frente da capacidade das agências de segurança. Assim, a forma como passa a ser veiculada, em especial pela mídia que

nos últimos anos se especializaram em vender este produto, as questões quanto aos seus possíveis elementos originários são afastadas, cedendo espaço exclusivamente para seus efeitos deletérios.

O fenômeno social “violência urbana” é reduzido e conceituado como simples expropriação de valores e patrimônio, que por meio da criminalidade afeta uma sociedade justa e igualitária. O conceito de criminoso também é simplificado, este é definido como pessoa que encontrou no delito, a forma de alcançar seus interesses. Desinteressa a esse mercado correlacionar a violência urbana à falta de condições básicas de desenvolvimento humano, reflexo de opções econômicas que formaram uma sociedade desigual, conservadora e individualista.

No atual contexto, o discurso que constrói a “violência urbana” não descreve o objeto de forma ampla, razão que, as propostas que buscam modificar este cenário, apresentam somente elementos rasos. Buscam combater o que o discurso desfocado elege como fonte da violência, distanciando-se de outras causas. Servem, em sua grande maioria, como políticas paliativas consumidoras de recursos públicos.

A concentração desmedida de patrimônio e a manutenção de uma sociedade estruturada no consumo estabelecem circuitos de consagração, legitimadores da atual forma de organização social. Esses circuitos necessariamente elegem seus participantes e excluí parte do coletivo. Formam uma massa que se esforçará calorosamente para alcançar seu lugar entre os eleitos. Esse modelo necessariamente interage no atual panorama da violência, de forma consequente no sistema carcerário, em sua função secundária como garantidor de um aparelhamento desigual.

Na obra “A ideologia Alemã”, Karl Marx e Friedrich Engels, identificam na sua crítica ao capitalismo, conceitos relacionados à formação da sociedade moderna e sua implicação com os anseios pessoais. A construção do ideal de meritocracia promove o discurso que as oportunidades estão postas a todos de forma similar. O protagonismo (sucesso) dependendo exclusivamente do esforço individual. A reprodução da meritocracia torna-se a base do sistema capitalista, conceito necessário para conter a massa não contemplada pelo acúmulo de riquezas.

São afirmações que consolidam as estruturas do modelo econômico, já que a desigualdade socioeconômica é característica principal do sistema. As chances nunca estão postas de forma equivalente, ter sucesso está além do esforço individual e depende de estruturas

anteriormente adaptadas. As quais, a camada mais densa da sociedade não está convidada a participar. O ideal de meritocracia, apenas justifica a manutenção das desigualdades e consequentemente promove a disparidade nas oportunidades de acesso aos bens de consumo (MARX; ENGELS, 2001, p.34-72).

O ideal de ordem social também é explorado por Marx no contexto das ideologias. A considerada “ordem” presente, não poder ser necessariamente vista como promotora dos mesmos benefícios a todos. Está inclinada à desigualdade, já que a fome, a exclusão e a criminalidade assolam parte importante da população.

O ideal de “ordem” é garantido por outra ideologia do capital, a que “todas as pessoas são livres e felizes e o mundo está bom, da forma como ele é”, esta, a indústria da cultura se encarrega de difundir. A profusão de ideologias exploradas por mecanismos midiáticos que atinge as massas, ofusca a verdadeira condição da humanidade conduzindo a dois extremos: a passividade, fruto do conformismo da condição de excluído ou a ação desmedida para alcançar o que a ideologia constrói.

O modelo de mídia organizada nos dois últimos séculos, reforçou sua função de promotora e difusora das ideologias do capital. Somada aos novos recursos tecnológicos, garantem a propagação da informação como nunca a humanidade presenciou, como escreve Eduardo A. Vizer ao avaliar o atual panorama do mercado da mídia inserida na globalização:

Los inventos del cine, la radio y la televisión también son una consecuencia ejemplar del mismo proceso de desarrollo del mercado (la mayoría de los inventores trabajaban con los ojos puestos en él), y tuvieron como consecuencia principal la aparición de nuevas organizaciones de producción y reproducción de productos culturales para la transformación de un mercado de consumo simbólico mercado potencial en un comienzo hasta transformarse en un mercado de consumidores real y global. La producción específica de la industria cultural y de los medios de comunicación, son los productos para el consumo cultural, pero la consecuencia fundamental de los medios fué la creación de nuevos públicos masivos en la primera mitad del siglo XX (VIZER,2003,p.53).¹⁴

A indústria da cultura também é responsável por vincular o fetiche da mercadoria às causas da violência urbana. A exclusividade do bem eleva seu valor agregado e atraí

¹⁴As invenções do cinema, rádio e televisão são também um resultado exemplar do mesmo processo de desenvolvimento de mercado (a maioria dos inventores trabalhou com seus olhos nele), e teve como principal consequência o surgimento de novas entidades de produção e reprodução de produtos culturais para o processamento de um mercado potencial de consumo simbólico em um começo de mercado, para então se tornarem verdadeiro consumidores do mercado global. A produção específica da indústria cultural e os meios de comunicação são produtos para consumo cultural, mas a consequência fundamental da mídia foi à criação de novas audiências de massa na primeira metade do século XX (tradução nossa).

notoriedade a seu proprietário. A exploração da constante necessidade de aquisição de produtos, deposita na mercadoria o falso sentimento de felicidade. Seu ciclo é renovado quando o mecanismo da frustração programada se estabelece e o objeto perde seu encantamento. A indústria da cultura incentiva o consumo de novos produtos e alimenta a insaciabilidade do mercado. Essa forma conduzida de agir pavimentada a desconstrução do pensamento coletivo, mantendo cada indivíduo em sua própria ilha de egoísmo. A vida humana é colocada em plano secundário frente ao consumo (MARX; ENGELS, 2001, p.32-72).

Hannah Arendt, ao descrever o seguimento do totalitarismo, deposita na endemia do consumo, promovida pela alienação das massas, uma das suas causas mais evidentes. Arendt confirma sua tese, buscando em Adam Smith, que a admiração pública se efetiva na vaidade consumista e a posterior recompensa monetária são intermutáveis. As duas afirmações possuem a mesma natureza: ambos são processos subjetivos individuais, que tendem a tornar objetiva a esfera pública, através de formação de status (ARENDR, 2007, p.47-48).

O status se manifesta objetivamente no poder do dinheiro como satisfação das necessidades individuais, prontamente transformadas em assunto público. Quando o interesse comum da política se transforma no interesse único privado do regime tirânico, a sociedade perde sua identidade, transforma-se em massa. Surge a destruição da comunhão (alteridade) na esfera pública criando as condições para o aparecimento do totalitarismo e da planificação cultural. A sociedade massificada desconstrói a esfera privada e a pública, impede a pluralidade de opiniões. Exclui as pessoas de suas casas e da família, em busca do capital (ARENDR, 2007, p.47-58).

Numa sociedade moldada por desigualdades perpetradas pelo capitalismo, cada tipo de objeto de consumo corresponde a um determinado status social e através dele se “reconhecem”. Na concepção da máquina publicitária, também os níveis socioeconômico, educacional e o cultural são estabelecidos no poder de consumo, ratificando a estratificação social.

As marcas como símbolo de status, passam a ser um componente indispensável na formação da ideologia na sociedade contemporânea. A publicidade desenvolve o anseio e a motivação inerente ao comportamento. Consolida o valor do objeto como inabalável e permanente no imaginário coletivo, porque promove simbolicamente a ascensão social.

Álvaro de Aquino define que o efeito do consumo desmedido pode também apropriar-se de outras formas de organização social:

Todas as outras agências sociais como a família, a escola, a igreja, a política, a cultura em geral, podem ser contaminadas pelo poderio dessa força avassaladora que é a tecnologia das comunicações, através da qual se pratica o totalitarismo democrático. Desenvolve-se uma verdadeira indústria do consumo desses valores que se utilizam dos objetos ou elementos sociais mais atraentes, como os eletroeletrônicos, as roupas, os imóveis e especialmente os carros e motos, para sintetizar esse processo de consumo. (GULLO, 1998, p.117).

Essa desconstrução dos elementos de controle social impulsiona ainda mais as desigualdades. Fomenta a ascensão individual por meio da vanglória do poder de consumo.

No contexto da violência urbana, simplifica sua formação em apenas um conjunto inorgânico de comportamentos isolados. O crime possui como única motivação a vontade livre e consciente do agente. Excluem da estrutura da violência urbana os outros elementos como a desigualdade e a atual incapacidade do Estado de promover o desenvolvimento humano.

O desmonte de valores sociais e a ineficiência pública de outras aéreas se materializam no sistema de Justiça Criminal. Agências policiais, Ministério Público, Tribunais de Justiça e Sistema Penitenciário, são responsabilizados por não conterem a criminalidade. Recebem o rótulo de principais responsáveis pelos níveis elevados de insegurança pública.

Essas condições não se confundem com o fato de que o crime cresceu e mudou de metodologia. Porém, o sistema de justiça permaneceu operando da mesma forma como faz há décadas. A evolução da criminalidade e da violência e a capacidade do Estado de impor a lei e a ordem caminham em direções opostas. O sintoma mais visível deste cenário está na dificuldade enfrentada pelo poder público, em sua tarefa constitucional de manter o monopólio estatal da violência (ADORNO, 2002, p.102).

A consequência desse processo em cadeia é a descrença do cidadão nas instituições promotoras de justiça. As dificuldades humanas e técnicas das instituições públicas, decorrente de fatores históricos e econômicos, são apanhadas por discursos neoliberais. Neste momento, a depender do potencial de exploração econômica que o serviço público possa oferecer, surgem da esfera privada, soluções que apresentam mais eficiência e menor custo.

Na esfera dos serviços públicos, as ideologias se manifestam de forma peculiar. Elegem mediante leituras desfocadas, potenciais causas a problemas sociais que se justificam na ineficiência da estrutura estatal. O saneamento básico, a violência urbana, acesso ao ensino, à saúde pública, entre outros, são exemplos de áreas que apresentam problemas crônicos. Esses

temas necessitam por sua relevância de políticas públicas sérias e direcionadas a erradicação das causas geradoras e não dos efeitos.

No atual modelo de gestão política, em decorrência da avaliação das necessidades e orçamento, surgem soluções paliativas nos pontos onde a crise é visível ao cidadão, sem o condão de atingir as causas originárias da demanda pública.

Os paliativos funcionam temporariamente como respostas emergenciais ao surgimento das catástrofes. São consumidores de recursos que buscam “maquiar” o caos e favorecer a economia privada que gravita na esfera dos serviços públicos, potencializando os mecanismos que promovem o jogo do poder político. Slavoj Žižek em análise a opção americana do modelo de saúde, define como as ideologias constroem necessidades, e a quem elas interessam:

A força essencial da noção ideológica de “livre escolha” na democracia capitalista foi bem ilustrada pelo destino do ultra modesto programa de reforma da saúde da administração de Clinton. O lobby médico (duas vezes mais forte que o infame lobby da Defesa) obteve sucesso em impor ao público a ideia de que a assistência universal de saúde ameaçaria, de alguma maneira, a liberdade de escolher naquele campo. Contra esta convicção, toda enumeração de “dados puros” provou-se inútil. Aqui estamos no verdadeiro centro nervoso da ideologia liberal: a liberdade de escolha, fundamentada na noção de sujeito “psicológico”, dotada de propensões que ele ou ela esforçam-se para concretizar. E isto se mantém especialmente nos dias de hoje, na era da “sociedade do risco”, na qual a ideologia dominante se esforça para nos vender as mesmas inseguranças causadas pelo desmantelamento do *Welfare State* como se fossem oportunidades para novas liberdades. (ŽIŽEK, 2010, p.15).

A violência urbana é complexa e possui desdobramentos, na atual relação com os serviços públicos é considerada apenas como a violação à integridade física e ao patrimônio. As agências de controle identificam no crime comum, em especial o violento, a única causa a ser enfrentada no combate a criminalidade. Com a redução das causas da violência, as propostas de ações na esfera pública seguem o mesmo contexto. A solução para conter os índices criminais é o agigantamento das instituições, que se justificam nos serviços prestados mediante resultados estatísticos que tentam demonstrar eficiência.

A distorção no discurso referente ao enfretamento de questões sociais interfere na maneira de se organizar e viver nas cidades. O sentimento de desagregação toma forma nos conglomerados de barracos ou nos residenciais de luxo, nas palavras de Carlos Alberto Costa Gosmes, a cidade se torna o símbolo da violência, gerando territórios com regras próprias:

A criminalidade é multiforme, é crescente e paulatinamente encontra novas formas de infiltrar na estrutura social através das muitas oportunidades existentes no espaço urbano, fracionado entre espaços ocupados de forma irregular – invasões e os espaços murados – os condomínios, formas que caracterizam territórios separados e ao mesmo tempo pertencentes ao mesmo espaço urbano. Viver em condomínios, murados e

vigiados, não garante a segurança e em alguns casos cria as condições similares às da favela para a existência do crime: o território excluído da cidade – um pela pobreza o outro pela riqueza. Um favorece o crime pela fragilidade da cidadania, o outro pela soberba (intencional ou não) do poder econômico que permite viver à parte da cidade, fragilizando o poder da sociedade ao abster-se de participar (GOMES, 2005, p.58).

As políticas públicas sofrem a influência do tratamento dado pela mídia ao crime violento. Esse seguimento reforça o sentimento de egoísmo, isolamento e induz a “paranoia” da violência (L. SILVA, 2004, p.59).

A transformação dos fatos criminosos em produtos vendáveis, sem qualquer compromisso em estabelecer relação com as causas geradoras criou mercados promissores. A construção da notícia está unicamente comprometida em “agradar” o público. O discurso leva a identificar como principal causa da criminalidade, a ineficiência da estrutura pública que mantém contato direto com a criminalidade.

Nessa perspectiva desfocada, o Estado surge como agente promovedor da violência por sua ineficiência. Conquanto, a construção simbólica da mídia está no fato de que ela constrói o que descreve, como observa Marília Denardin “a notícia não espelha a realidade, ajuda a construí-la como fenômeno social compartilhado, posto que no processo de descrever um acontecimento a notícia define e dá forma a esse acontecimento” (BUDÓ, 2008, p.4). Esse comportamento da mídia afasta as pessoas da responsabilidade sociais, sempre encontrando diferentes culpados.

A mídia por capacitar a formação do senso comum, identifica na violência seu alto nível de comoção social, ainda mais insuflado quando os atos podem ser vinculados à ineficiência do poder público. Ao surgirem fatos polêmicos, fortemente explorados por esse segmento, impõem às instâncias políticas, a necessidade de ações voltadas ao restabelecimento da “ordem”.

Esse movimento coloca o poder público sempre à disposição para repostas rápidas a problemas explorados pela mídia sensacionalista. Em longo período e diante da escassez de recursos, as instituições gradativamente se afastam das causas geradoras, pois não possuem a “comoção pública” (objeto de trabalho da mídia).

Os debates em torno de políticas de segurança mais eficientes, que se articulam a partir destas exigências midiáticas por melhores serviços produzem seus efeitos. Exigem do poder público, ações em busca de mais eficiência e modernização dos serviços prestados. No entanto, afirmar que se trata de um sucesso é relativo. A resposta estatal é mediante estatísticas que aferem a produtividade das agências de controle, mas não atribui efetividade às ações.

As instituições pressionadas por fatores políticos e para se autopromoverem, investem seus esforços no que é possível de ser contabilizado. Concentram suas ações no crime após sua ocorrência ou na reparação após a lesão. A manutenção do efeito preventivo é gradativamente afastada da rotina dos serviços públicos, por ausência de notoriedade.

Nas instituições policiais, alguns dos índices de produtividade estão relacionados às prisões em flagrantes, adolescentes apreendidos, pessoas abordadas e veículos vistoriados. No Ministério Público as condenações obtidas e as penas aplicadas. No Judiciário o número de processos julgados. O Estado a cada dia se aprimora em melhorar suas ações no contexto temporal do crime já ocorrido, desprezando políticas públicas de prevenção e potencializando a repressão.

As opções econômicas que geram a desigualdade social são desconsideradas. As críticas a esse modelo não ultrapassam o senso comum, também são extraídas do discurso ideológico da violência urbana. A distância entre instituições públicas com bons resultados estatísticos e qualidade de vida para as pessoas, mostra-se no crescente número de ações criminosas que questionam a efetividade do modelo exercido.

Em efeito circular, as ineficiências das políticas de combate à criminalidade reforçam a necessidade constante por mais recursos financeiros e instituições maiores. Os efeitos do crime no contexto social são substituídos por uma reorientação de interesses sintéticos e direcionados do próprio Estado. As deficiências das agências de controle aparecem como nexos de causalidade, e as ações dos criminosos como consequências desta ineficiência. Nesse contexto as decisões políticas se resumem a minimizar as deficiências da própria estrutura pública, não restando espaço a promoção do desenvolvimento humano.

Portanto, a evolução dessa percepção desvirtuada da criminalidade, leva ao avanço da iniciativa privada, em atividades públicas relacionadas ao controle da violência. Avanço fundado no discurso de melhor desempenho das atividades e economia do escasso recurso público. A terceirização ganha espaço nas atividades em que o Estado demonstra dificuldade de gestão. Vincular a violência à ineficiência das instituições evoluiu do discurso político de resposta às necessidades do próprio setor, para a clara criação de novos mercados. As empresas se propõem a cumprir a função do Estado e a garantir bons lucros aos seus investidores.

2.2 A PENA RESTRITIVA DE LIBERDADE COMO SUBTERFUGIO À EXCLUSÃO SOCIAL.

O modelo prisional baseado no encarceramento em penitenciárias, a partir do Século XIX, estabeleceu-se na proposta de ressocialização do infrator. No cerne dessa estrutura e como vetor está a possibilidade de aproveitar o tempo ocioso do preso, seja com o trabalho, estudo ou atividades que construa um pensamento de “ser útil”. Reservados os detalhes diferenciadores, os modelos da Filadélfia, Auburn e Irlandês, foram os que mais se aproximaram da realidade brasileira do Século XIX. Seus ideais eram margeados de conceitos utilitaristas, em busca da erradicação do encarceramento sem finalidade.

A penitenciária além de servir como opção socialmente adequada para o cumprimento de pena, dentro dos ideais utilitaristas, poderia oferecer finalidade lucrativa se o tempo ocioso do preso e sua abundante mão de obra fossem explorados. Sob a égide de um sistema disciplinar rígido e punitivo, seria o terreno adequado para desenvolver produções lucrativas. As propostas de trabalho no interior das penitenciárias não alcançaram a finalidade de criar unidades econômicas. Mal conseguiram gerar receitas mínimas para manutenção da produção, de fato, penitenciárias como modelo de unidade geradora de lucros não se sustentaram (MELOSSI;PAVARINI,2006, p.211).

Independente da finalidade lucrativa, o cárcere prosseguiu com sucesso. Se do ponto de vista de transformar a prisão em local de produção de bens ou serviço não se ajustou, como nos ideais do Século XIX, outra perspectiva alimenta uma característica muito mais produtiva. O delinquente, violento, inescrupuloso e displicente ao ordenamento jurídico (sujeito real), atributos que resultam em sua total inutilidade ao modelo econômico, quando inserido no cárcere é moldado, forçado a se ajustar aos padrões produtivos (sujeito ideal), (FOUCAULT,1999, p.246). Aí está à dimensão real da produção econômica da penitenciária, a transformação de delinquentes em possível mão de obra a ser explorada pelo poder econômico.

O preso inserido no sistema penitenciário fica em constante oscilação entre a instância negativa (a destruição de valores desinteressantes aos modos de produção econômica) e a instância positiva (a necessidade da reeducação). Nesse modelo a penitenciária se mostra como

geradora de comportamentos direcionados por tensionadores sociais, instrumento fundamental no controle das massas.

Em um paradoxo, o sistema penitenciário é direcionado a reformular quem nele é inserido, tornando o preso útil através de constante reconfiguração disciplinar. O ideal de ressocialização ou integração revela seu anacronismo. O egresso dificilmente terá espaço ou aceitação quando fora do cárcere, a rotulação o atingirá independente de sua submissão ao modelo disciplinar. Carregará no convívio social as marcas da ineficiência do sistema.

O distanciamento das instituições da finalidade de ressocialização e a ausência de programas de reinserção social, criam condições tortuosas ao egresso tendente a seguir sua vida em “padrões sociais” lícitos. Neste sentido, é impensável qualquer política penitenciária de inclusão, uma vez que, ontologicamente, ela sempre foi excludente, restando a este, poucas oportunidades fora do universo da criminalidade (TEIXERIA,2007, p.31.).

Na luta contra a crescente violência, outra função útil do cárcere é manter o delinquente preso para análise de forma científica do seu convívio, interno e externo à prisão. Essa observação privilegiada da apontada como “classe criminosa” é desempenhada por agências de segurança, que mapeiam o comportamento prisional e definem estratégias.

A depender do grau de envolvimento do preso com a criminalidade externa, sua rotina é totalmente acompanhada. Todas suas ações possuem grau de interesse, quem são seus visitantes, se tem família, quantos filhos, qual o padrão médio de desenvolvimento econômico, que tipo de crime está tendente a reincidir, a qual facção criminosa é integrante. Até infrações administrativas, como falar ao telefone,¹⁵ são toleradas, em razão de um interesse público maior.

Essa análise que formam padrões e estabelece perfis, também identifica outros com comportamento semelhante, servindo de parâmetro para o Estado se especializar no combate aos que ainda não foram “ressocializados”. A produção de novas leis e diretrizes políticas de enfrentamento da criminalidade são definidas com fundamento nos dados colhidos. É o sistema criminal se alimentando de seus próprios frutos, construindo mecanismos de modernização que consequentemente levará a atingir a mesma classe social.

Equivale dizer que a mudança de paradigma de disciplina ao controle, juntamente – e isso é decisivo – ao abandono dos pressupostos de reintegração da prisão, não apenas

15 Entendemos ser um dos motivos que levam as Secretarias de Administração Penitenciária a não instalarem bloqueadores de celulares eficientes nos presídios.

não suprimiram como ainda intensificam a seletividade de operacionalização do sistema penal. Isso redundou numa espécie de promoção diferencial pela via penal como um resultado da violência estatal dirigida a setores muito determinados da sociedade, com destaque à população negra e pobre, em geral das periferias dos grandes centros urbanos (TEIXERIA, 2007, p.36).

A dicotomia entre delinquente e preso surge como o desafio a ser vencido por esse modelo panóptico. Enquanto delinquente, a agressividade fica contida pelos muros, ao se moldar na condição de preso, e dobrar-se ao ideal de “homem institucionalizado” alinhado ao modelo imposto, mais próximo está da progressão e da liberdade. Nesta lógica estabelecida, o sistema deixa de considerar outras relações que o preso está exposto quando inserido no sistema.

O consumo de cigarros, entorpecentes e álcool, a possibilidade de violação de sua integridade física, a necessidade de agrupamentos para autodefesa, a degradante condição de insalubridade, os castigos exagerados buscando “correção”, são exemplos de adversidades que colocarão curvas sinuosas no caminho à institucionalização. Essas condições estão predispostas ao ambiente prisional, mas passam a ser consideradas como exclusivo desvio de conduta.

As novas propostas que surgem com a finalidade de minimizar a crise do sistema, por repetirem o entendimento de puro desvio de conduta, deixam de considerar estes tensionadores quando as discussões são levadas ao âmbito público. A ausência de políticas adequadas e condizentes com a realidade do ambiente que serão inseridas, são flexibilizadas com o fato de que, no Brasil, condicionou-se o entendimento que não falar da violência é suficiente para solução do problema.

O modelo de legislação que escolhe como bens tutelados de forma privilegiada o patrimônio e seus mecanismos de manutenção, em detrimento de questões sociais, naturalmente incentiva o achatamento de determinada camada da sociedade. Esses excluídos são necessariamente condicionados a aceitarem sua submissão social, frente ao emaranhado de dificuldades impostas à ascensão como cidadão, nesta linha Melossi e Pavarini identificam essa relação de opressão quando descreve:

Sob esta ótica, a classe dos não proprietários já considerada – ideologicamente – como homogêneas à dos criminosos e vice-versa. A relatividade da diferença entre os dois termos encontra uma correspondência – como um espelho – na diferença entre os mecanismos econômicos e extra econômicos do controle social. O cárcere – em sua dimensão de instrumento coercitivo – tem um objetivo muito preciso: a reafirmação da ordem social burguesa (a distinção nítida entre o universo dos proprietários e o universo dos não proprietários) deve educar (ou reeducar) o criminoso (não

proprietário) a ser proletário socialmente não perigoso, isto é, ser não proprietário sem ameaçar a propriedade (MELOSSI; PAVARINI, 2006, p.216).

Assim, o modelo carcerário que se estrutura a partir do século XIX, demonstra serventia a determinados grupos, muito além da extensão de seus muros. Sua contribuição é para garantir o assujeitamento de classes, na formação da disciplina do trabalho assalariado e na passividade em aceitar apenas o que lhe é permitido o acesso. Ainda garante a poucos os benefícios do acúmulo de capital, aos que ousarem desviar do modelo posto (delinquindo), estão sujeitos a um sofrimento que recebe o nome de “ressocialização”.

No aspecto de reconhecimento do ordenamento jurídico como legítimo e justo, o indivíduo potencialmente sujeito ao encarceramento, antes de sua inserção no sistema, já apresenta ruptura dos vínculos sociais em várias dimensões. A baixa escolaridade, cometimento de infração quando na adolescência, contato com drogas por consumo pessoal ou de familiares. Em especial, o envolvimento com tráfico de entorpecentes e históricos de encarceramento na família, são elementos que contribuem para o desvio de conduta.

O sistema prisional aprofunda essas características através do isolamento, desconstrói os poucos laços sociais que existem. Sua finalidade se torna contraditória ao busca “punir, recuperar e devolve-lo” a uma sociedade que não o aceitará, mesmo que submisso à disciplina imposta. Estes fatores propiciam comportamentos ainda mais agressivos no âmbito interno do cárcere e no convívio social com o restabelecimento da liberdade.

A dominação total sobre o sujeito segregado, por meio da ausência de privacidade que o sistema explora, somado as vulnerabilidades que aparecem através da superlotação, da disseminação de doenças e da violência, são fatores que tendem a construir um sujeito sem vínculos. O total distanciamento das relações exercidas nos espaços sociais se torna característico ao egresso. Ao não reconhecer nas instituições a legitimidade para exercer o poder de coerção, o sentimento de injustiça e revolta brota no terreno fertilizado pela ausência de valores sociais que o convívio no cárcere promove.

A exclusão social gerada por diversos fatores socioeconômicos, quando posta frente à questão da violência e conseqüente aumento da demanda por mais prisões, opera com características específicas. A difusão promovida pela mídia da necessidade de aquisição de “bens de consumo”, que possuem no seu valor agregado o status de ascensão social, coloca sobre os jovens das classes populares, sem trabalho e perspectivas, uma obrigação de possuir

determinados produtos para ser aceito no ambiente de convívio. Essa constante resistência é minimizada com seu envolvimento com atividades que resultem em rápido ganho financeiro. O obter sucesso e reconhecimento entre seus pares, torna-se exclusivamente uma questão de ganho financeiro. Estudos sobre o fenômeno do crime centralizam a atenção nas condições sociais e culturais como fatores preponderantes de delinquência no atual modelo social, mais relevantes que as características pessoais do indivíduo (CARVALHO, et al. 2006, p.462).

O aumento significativo de condenações por crimes patrimoniais e tráfico de drogas, representa uma formatação social que tem na vanglória do patrimônio seu valor quase que exclusivo. A origem lícita do dinheiro ou os meios usados para sua aquisição se tornam irrelevantes. A violência passa a ser meio de aquisição de produtos, reflexo da própria organização da sociedade, exclusivamente guiadas por fatores econômicos.

Os elementos que definem quais serão os legitimados a ocuparem os espaços, também decidem quais serão incorporados à grande massa de excluídos. Aos que tentam suplantar essa ordem por meio da criminalidade de interesses econômicos, encontrarão a estrutura de controle baseada no cárcere, em condições adequadas a mantê-los em seu lugar (assujeitamento social).

Desta forma, é possível identificar que o sistema prisional está para a desagregação social como freio coercitivo às condições propensas à determinada classe. Na prática, para essa grande massa que ocupam as cadeias, o ideal de ressocialização está distante da prisão, como o criminoso de reconhecer o caráter preventivo do ordenamento jurídico, em uma sociedade que não o idealiza como parte.

2.3 PANORAMA ATUAL

Diante da situação alarmante do sistema penitenciário brasileiro, o Ministério da Justiça por meio do Departamento Penitenciário Nacional, no ano de 2015 elaborou pesquisa detalhada do número de pessoas presas nas 1436 (mil quatrocentos e trinta e seis) unidades utilizadas para cumprimento de pena no País. Os dados relacionados foram catalogados tendo como referência

o ano de 2014. A pesquisa gerou o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – dezembro de 2014.¹⁶

Os dados reunidos possuem como fonte principal as informações encaminhadas de cada unidade da federação. Haja vista que grande parte dos estabelecimentos prisionais estão sob a responsabilidade dos Estados. A coleta e tratamento dos dados não possuem padrão nacional, o que pode ocasionar possíveis distorções. A dificuldade de se confirmar a veracidade dos dados informados também é um fator considerado pelo INFOPEM.

Essa condição gerou críticas referentes às inconsistências de alguns parâmetros de pesquisa. O percentual de presos por etnia e principal crime cometido entre eles, foram estaticamente calculados a nível nacional, porém, a maioria dos Estados não possui essa base de dados¹⁷.

O Poder Legislativo Federal, por meio da Câmara dos Deputados buscando apurar a real condição do sistema penitenciário brasileiro, instalou no ano de 2015 uma Comissão Parlamentar de Inquérito¹⁸. A presidência foi do Deputado Alberto Fraga e a relatoria do Deputado Sérgio Brito, que apresentou como motivações para apuração diversos fatores. Destacou os eventos ocorridos no Complexo Prisional do Curado, na Cidade de Recife¹⁹.

¹⁶ Documento disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf>

¹⁷ O portal de notícias G1, em matéria pública em 28/06/2015, relata a solicitação dos dados de presos, número de vagas, percentual de provisórios, além de etnia e principal crime cometido entre os presos. No fim, foi possível conseguir apenas o número de vagas e de presos e o percentual de presos provisórios de todos os 26 estados e do DF. A maioria dos Estados respondeu que não tem dados sobre etnia e que também não possui um perfil atualizado dos presos. (G1,2015).

¹⁸ Relatório da CPI disponível em <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RELATORIO%20FINAL%20DA%20CPI%20-%20APROVADO%20E%20AUTENTICADO.pdf>>.

¹⁹ No ano de 2012 o Presídio Professor Aníbal Bruno foi dividido em três unidades, as quais passaram a denominar-se Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB), Presídio Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA) e Presídio Frei Damião de Bozzano (PFDB), todas com funcionamento independente. A esse complexo se denomina “Complexo de Curado”. A violação as Direitos Humanos ocorrido nesse Complexo penal é objeto de apreciação na CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, que já proferiu três subseqüentes medidas provisórias, em 22 de maio de 2014, 7 de outubro de 2015 e 18 de novembro de 2015, apresentando ao Estado brasileiro medidas para conter a violência no interior do Complexo, entre as principais violações a Corte relacionou:

1. Desde janeiro de 2013, seis internos morreram de maneira violenta nos dias 19 de janeiro, 3 de junho, 19 de junho, 15 de outubro e 3 de dezembro de 2013, e 1º de fevereiro de 2014;

2. Em 14 de setembro de 2013 e em 28 de março de 2014, os solicitantes das medidas informaram sobre mais de 50 denúncias de violência (30 denúncias em 14 de setembro de 2013, 20 entre essa data e 18 de fevereiro de 2014, e outras quatro denúncias em 28 de março de 2014) em prejuízo das pessoas privadas de liberdade, que supostamente incluem: espancamentos, choques eléctricos, uso de cães para morder e/ou provocar feridas, ameaças de morte, tentativas de homicídio por meio de armas brancas e punhais, uso indiscriminado de balas de borracha

Os múltiplos conflitos registrados em diversas cadeias brasileiras nos últimos anos, caracterizaram os estabelecimentos de cumprimento de pena como foco de ineficiência da estrutura pública. As dificuldades para alcançar a reabilitação do preso e seu retorno ao convívio social. A crescente onda de denúncias de corrupção, o crescimento do crime organizado nas prisões e o aumento exponencial da criminalidade. O investimento de R\$ 4,2 bilhões no ano de 2013 em segurança pública, que não ocasionaram em melhorias na qualidade de vida dos brasileiros, persistindo a sensação de intranquilidade. Os índices de reincidência e o déficit atual de 206.000 (duzentos e seis mil) vagas no sistema, foram os motivos expostos no relatório da CPI que investigou as conjunturas do Sistema Prisional.

e bombas de gás lacrimogêneo por parte de agentes penitenciários, ‘chaveiros’ e outros internos, e violência sexual contra internos, de maneira individual e também coletiva;

3. O emprego de ‘chaveiros’ com funções disciplinares e de controle de segurança, autorizados por funcionários estatais. Os ‘chaveiros’ teriam controle sobre diversas celas e pavilhões, inclusive com a posse de 3 chaves dos mesmos. Como consequência do indicado, os ‘chaveiros’ restringiriam que alguns grupos de internos, como pessoas gays, bissexuais e transexuais, pudessem circular livremente nos corredores do centro;

4. Alegadas agressões contra visitantes por parte de agentes penitenciários;

5. A suposta tomada de agentes penitenciários como reféns por parte de ao menos 35 internos em 26 de janeiro de 2013. Os solicitantes informaram que um funcionário foi ferido por disparos de arma de fogo;

6. Entre janeiro e outubro de 2013 teriam ocorrido 55 distúrbios ou tumultos, nos quais os agentes penitenciários teriam feito uso de armas de fogo e granadas. Um relatório da Secretaria Executiva de Ressocialização confirma o uso dessas armas;

7. E falta de funcionários estatais suficientes para assegurar a segurança no centro penitenciário;

8. A suposta posse, fabricação e intercâmbio de armas brancas e de armas de fogo entre as pessoas privadas de liberdade;

9. Denúncias sobre exploração sexual de menores de idade que são ingressadas ao centro penitenciário com identidades falsas, e são obrigadas a manter relações sexuais com internos;

10. Mais de 100 situações de falta de atendimento médico. Além disso, haveria falta de médicos, técnicos de reabilitação e falta de alimentação adequada. Ademais, em vários pavilhões haveria internos com tuberculose e lepra, sem que o Estado houvesse adotado medidas a esse respeito;

11. A alegada situação de superlotação, com 6.456 pessoas privadas de liberdade presentes no dia 14 de setembro de 2013 e 6.444 em 28 de fevereiro de 2014, para um centro penitenciário com capacidade para 1.514 pessoas;

12. As condições do centro penitenciário também seriam deploráveis: a eletricidade é intermitente e há cabos elétricos expostos que provocaram princípios de incêndio em alguns pavilhões; o acesso à água se dá por intervalos de tempo, e numa unidade o abastecimento de água é cortado todas as noites; não há distribuição de material de higiene e a alimentação é sumamente escassa e se realiza sem nenhum tipo de salubridade;

13. O uso de celas no pavilhão de disciplina sem nenhum tipo de luz natural e onde ocorrem muitas agressões;

14. A prática de inspeções vaginais e anais nos visitantes do centro em casos de ‘suspeita’, e

15. A falta de investigação dos fatos mencionados. (CIDH,2014, p.2-3).

2.3.1 O Brasil em relação ao mundo.

Ainda que apresente divergências de dados, os resultados das duas pesquisas (INFOPEM e relatório da CPI) são os mais atuais em termos de realidade prisional no Brasil. Exibiram que o País já ultrapassou a marca de 622.000 (seiscentas e vinte e duas mil) pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais. Atingimos a taxa de mais de 300 (trezentos) presos para cada 100 mil habitantes, mais do que o dobro da média mundial que é de aprisionamento de 144 (cento e quarenta e quatro) presos por 100 mil habitantes.

Com esses números, o Brasil é o quarto país com maior população carcerária em número absoluto no mundo. Perde para os Estados Unidos 2.217.000 (dois milhões duzentos e dezessete mil) ano de referência 2013, China 1.657.812 (um milhão, seiscentos e cinquenta e sete mil e oitocentos e doze), ano de referência 2014 e Rússia 644.237 (seiscentos e quarenta e quatro mil duzentos e trinta e sete), ano de referência 2015. O Brasil apresenta um fator diferenciador, enquanto a Rússia gradativamente diminui suas taxas de encarceramento, o Brasil apresenta cenário oposto. A taxa de crescimento anual de aproximadamente 7%, com perspectiva de aumento. Condição que o levará a assumir a terceira posição em breve²⁰.

Essa tendência de crescimento vertiginoso pode ser aferida ao considerar que possuíamos 90.000 (noventa mil) presos no início da década de noventa, saltando para mais de 600.000 (seiscentos mil), em um intervalo de 25 (vinte e cinco) anos. O total de presos praticamente sextuplicou, enquanto a população brasileira no ano de 1991 era de 152,2 milhões e passou para 202.7 milhões no ano de 2014²¹.

²⁰ O Brasil tinha no final de 2013, 581 mil presos para 340 mil vagas, o que representava um déficit de vagas de 216 mil, a instituição ligada ao King's College de Londres, que compara a variação da taxa de pessoas presas no mundo, afirmou que, ao se comparar o número de presos por grupo de 100 mil habitantes referentes ao ano de 1995 com o mesmo dado referente ao ano de 2010 (único período que poderia ser comparado dos 50 países do mundo que mais encarceram), chega-se à conclusão de que o Brasil teve uma variação de 136%. Ou seja, nesse mesmo período, a taxa de encarceramento no Brasil aumentou seis vezes mais do que nos Estados Unidos e dez vezes mais do que na China (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.58).

²¹ Na primeira década do século 21, a população brasileira cresceu ao menor ritmo já registrado, conforme dados do Censo 2010, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), colheu-se que entre 2000 e 2010 a média anual de crescimento demográfico foi de 1,17%, menor que os 1,64% da década anterior (1991-2000). Desde o Censo 2000, a população cresceu 12,3%, isto é, 21 milhões a mais de brasileiros, o Brasil nas

A política de manter um estado policial, garantidor da ordem por meio da força e do cárcere se mostrou ineficaz. O crescimento da população prisional no Brasil em nada contribuiu para a redução na incidência de crimes violentos, tampouco, colaborou para sensação de segurança. Em contrapartida, elevou os gastos públicos com o sistema penitenciário aos níveis de seu crescimento populacional.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, que não inclui gastos com pessoal, apontou um montante de R\$ 4,5 bilhões como despesa de custeio dos Estados (desconsiderando o gasto com pessoal) no sistema prisional. E a execução do Fundo Penitenciário Nacional, segundo informou, é de R\$ 333 milhões. Assegurou que, se for somado o custeio de pessoal, deve-se chegar a uma despesa anual de mais de R\$ 12 bilhões nos Estados. (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.68).

Dentre as formas de avaliação dos dados de pessoas presas mundialmente, a que mais reflete a característica de países que insistem em política de encarceramento, é dividir a quantidade de presos por um quociente de 100.000 (cem mil) habitantes. Esta divisão chega a uma proporção mais justa considerando o tamanho da população de cada país.

A relevância desta forma de tratamento do resultado, mostra-se importante ao analisar os números da Índia. Em total de presos a Índia apresentou 418.536 (quatrocentos e dezoito mil quinhentos e trinta e seis) presos, no ano 2014, estando logo abaixo do Brasil ocupando a 5ª posição em números absolutos de encarceramento no mundo. Porém, possui 1,2 bilhões de habitantes, seis vezes a população Brasileira e ainda assim possui 200 mil presos a menos.

Ao dividir a quantidade de presos da Índia por um quociente equivalente de presos por 100 mil habitantes, o País não aparece entre os dez primeiros da lista. Em âmbito mundial a taxa de pessoas presas considerando esse filtro de pesquisa, apresenta resultados diferentes em relação aos números absolutos.

Em primeiro está o EUA 698 (seiscentos e noventa e oito) presos por 100.000 (cem mil) habitantes, ano base 2013, seguido de Cuba 510 (quinhentos e dez), ano base 2012; Tailândia 467 (quatrocentos e sessenta e sete), ano base 2015; Rússia 446 (quatrocentos e quarenta e seis), ano base 2015; Ruanda 434 (quatrocentos e trinta e quatro), ano base 2015; Brasil 306 (trezentos e seis), ano base 2014, nessa forma de avaliação, o Brasil sai da quarta posição para sexta (INFOPEN, 2015, p.15).

últimas décadas passou a crescer a ritmos cada vez menores, com essa média de crescimento a população nacional levaria 60 anos para duplicar. (IBGE, 2013).

O Brasil ocupa a 38ª posição entre os países com mais de 10 milhões de habitantes em relação a presos provisórios. Em 2014, os resultados apresentaram que 40% dos 600.000 (seiscentos mil) presos, ou seja, 250.000 (duzentos e cinquenta mil) aguardavam julgamento com a liberdade cerceada. Esta situação sofrerá alteração com a ação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que expediu a Resolução 213/2015, dispondo sobre a necessidade de apresentação de toda pessoa presa em flagrante à Autoridade judiciária em 24 horas.

Ao instituir a Audiência de Custódia, dando cumprimento ao Artigo 7º, item 5, do Pacto de San José da Costa Rica, conforme informativo do CNJ de dezembro de 2015, o Brasil deixou de prender 120.000 (cento e vinte mil) pessoas graças ao instituto (BRASIL – CNJ, 2015).

Tendo como parâmetro a taxa de ocupação prisional “preso por vaga”, países como Colômbia (154% em janeiro de 2016); França (113% em janeiro de 2016); Chile (110% em 2013); EUA (102% em 2013) e Alemanha (83,5% em 2015) apresentam taxas inferiores a do Brasil. O sistema carcerário brasileiro, em dezembro de 2014, possuía 167% de ocupação, em relação preso por vaga, sendo o 36º na ordem mundial. Essa lista que é encabeçada pelo Haiti, 454% ano base 2015, seguido do Comoros com 388%, ano base 2014 e Benin 363%, ano base 2012. (BRASIL – INFOPEN, 2015, p.17).

Cabe destacar, que tal comparativo se faz em relação exclusivamente à proporção de vagas, não sendo mensurando a qualidade ou estrutura dos estabelecimentos prisionais. Caso fosse considerado, poderia agravar a condição do Brasil em relação à posição mundial.

2.3.2 Nos Estados.

Os dados colhidos em relação aos Estados são alarmantes. O Estado de São Paulo em dezembro de 2014 possuía 220.000 (duzentos e vinte mil) presos, sendo o responsável por um terço do total nacional. Seguido por Minas Gerais com 61.000 (sessenta e um mil) e Rio de Janeiro com 40.000 (quarenta mil).

Em relação ao sistema penitenciário, a quantidade de presos não significa proporção de problemas. O Estado de Rondônia apresenta a maior taxa de presos por 100 mil habitantes, 3,3

vezes a taxa nacional, que é de 306 (trezentos e seis) presos por 100.000 (cem mil) habitantes, já acima da média mundial que é de 144 (cento e quarenta e quatro) por 100,000 (cem mil).

Os estados do Amazonas e Pernambuco se destacam com taxa de ocupação de 259% e 237%, respectivamente, considerando que a média nacional por Estados é de 167%. A justificativa para níveis elevados foram os recentes programas de combate à violência executados por estes Estados. A fórmula utilizada é simples, combate o crime exclusivamente com mais encarceramentos, insistindo no controle da criminalidade por meio da força e da prisão. O fator complicador é que os investimentos no sistema não acompanharam a demanda, acirrando ainda mais a crise já instalada.

Os estados do Amazonas e Pernambuco, também exibiram proporções de presos provisórios acima da média nacional (23% e 11% acima, respectivamente), tendo como referência a taxa nacional que é de 40,13%. O estado do Tocantins apresentou 75% de presos provisórios, proporção que se equipara as taxas de Benim com 74,9 % e do Paraguai com 75,1%. Na outra extremidade da lista, o estado de Santa Catarina apresentou 26% de presos preventivos. (BRASIL - INFOPEN 2015, p.24).

A idade média do preso é desproporcional quando relacionada à população brasileira. Enquanto 11,16% dos brasileiros estão entre 18 e 24 anos, essa faixa corresponde a quase um terço do contingente prisional. Ao elevar dos 18 a 29 anos, passa a corresponder a 55,07% da população carcerária, quando em relação à população representa 18,9% do total de brasileiros. Proporção que poderá sofrer significativo aumento se a política de redução da maioridade penal, for aprovada e o sistema penitenciário receber os adolescentes entre 16 e 18 anos incompletos (BRASIL - INFOPEN 2015, p.42).

A proposta de redução da maioridade penal ganha força na comoção e no desespero da população. Medidas emergenciais que oferecem em curto prazo uma solução para violência urbana, rapidamente ganham a simpatia popular. Estudos acadêmicos apontam que a redução da maioridade não possuirá o efeito prometido por seus defensores, como observa Olga Brites e Eduardo Silveira Netto Nunes:

Vincular, como é habitual, crianças e adolescentes pobres à condição de infratores é esquecer que dentro do universo de 59,7 milhões de pessoas entre 0 a 18 anos, apenas 25.192 cometeram atos infracionais no ano de 2013. Ou seja, é muito mais comum encontrarmos as crianças e os adolescentes sofrendo restrição e violações de seus direitos do que sendo agentes de atos infracionais, daí que perceber uma grande adesão da opinião pública e da sociedade à possibilidade de redução da idade penal, e não à defesa e promoção dos Direitos de crianças e adolescentes, é absolutamente

compreensível quando observamos a história da infância e da juventude no Brasil (BRITES;NUNES,2015,p.76).

Os tensionadores sociais que promovem as propostas de alteração da Constituição Federal, buscam a redução da maioridade para 16 anos. Partem do pressuposto que o sistema penitenciário brasileiro ressocializa e devolve o indivíduo ao convívio como pessoa e em condições de vida digna. Também considera que os estabelecimentos de cumprimento de pena estão em melhores condições que as instituições de internação de adolescentes, quando em uma análise detalhada, os problemas se equiparam. A política de encarceramento em relação aos adolescentes infratores, não se diferencia da direcionada aos imputáveis, ambas reinam sem compromisso com resultados promissores.

2.3.3 A participação da mulher no sistema penitenciário.

Em relação ao potencial de vulnerabilidade, a mulher na atual rotina do sistema penitenciário possuiu peculiar capacidade de sofrer violência carcerária. As denúncias de abusos por agentes nas revistas pessoais são constantes, sendo tema de reivindicações por parte dos presos. A falta do mínimo para higiene pessoal é comum ao ambiente, servindo de condição para proliferação de doenças e reprodução de insetos e roedores.

O direito à visita íntima, acompanhamento gestacional, parto, pós-parto, atenção ao recém-nascido e a criança nos primeiros meses de vida, são temas que não possuem acento na pauta de discussões da política carcerária. As necessidades são atendidas de maneira a sanar os problemas, sem um planejamento adequado que viabilizasse maior contato dessa mãe encarcerada com seu recém-nascido.

Em aspecto geral, a participação de mulheres na população prisional brasileira é pouco significativa, a média é 5,8% para 94,2% de homens. Alguns Estados como Roraima estão acima da média nacional com índice de 10,7%. Esta participação pouco expressiva tende a sofrer alterações, já que o ritmo de crescimento da taxa de encarceramento feminino apresentasse ascensão. Entre os anos de 2005 a 2014, cresceu em média de 10,7% ao ano, em números gerais, a população feminina saltou de 12.925 (doze mil novecentas e vinte e cinco) presas em 2005, para 33.793 (trinta e três mil setecentos e noventa e três) em 2014 (BRASIL - INFOPEN, 2015, p.40).

Entre os presos do sexo masculino, 27% foram condenados pelo crime de roubo, 24% por tráfico de entorpecentes, 14% por furto, 12% por homicídio e 3% por latrocínio. Entre as mulheres apresentam notável disparidade, com 61% por tráfico de entorpecentes e 11% por roubo. Este índice de condenações por tráficos de drogas está diretamente atrelado à influência do crime organizado, que tem nessa modalidade criminosa sua maior fonte de lucro (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.62-63).

A pequena proporção de mulheres presas em relação aos homens é um indicador que no atual modelo de política criminal, as pessoas do sexo masculino estão mais inclinadas às práticas delituosas. Em decorrência deste estereótipo, as ações de policiamento ostensivo são direcionadas e condicionadas a identificarem “suspeitos”, quase sempre do sexo masculino.

O crime organizado explora esta característica e passa a aliciar mulheres para o tráfico de drogas, com a finalidade de esquivar-se das ações policiais. A presença desta subcultura policial minimiza os riscos de serem submetidas à abordagem e revista pessoal. A nova forma de transportar drogas é uma das causas do aumento do número de mulheres presas nas últimas décadas, em especial por tráfico de drogas.

2.3.4 Os Deputados interagentes da CPI do sistema penitenciário e a realidade de alguns estabelecimentos.

Em visita a estabelecimentos prisionais de cinco Estados, os Deputados integrantes da CPI do sistema carcerário constataram a falta da homogeneidade nas prisões. A ausência de política nacional de nivelamento, a superlotação, o número reduzido de agentes, o excesso de presos preventivos e o crime organizado, criam ambientes totalmente desprovidos da finalidade ressocializadora da pena.

No Estado da Bahia, os Deputados Sérgio Brito e Erika Kokay, visitaram o Conjunto Penal de Feira de Santana. Após a rebelião ocorrida no dia 24 de maio 2015, que resultou em 09 (nove) presos mortos, entre eles o detento Aroldo Brito, líder da organização criminosa “TC”. Sua morte teria sido encomendada por líderes de outra facção por questões de disputas internas. Os planejamentos de rebeliões para eliminar lideranças rivais demonstram que o modo de reorganizar os interesses paralelos opera-se de forma semelhante a outras prisões.

No aspecto geral, o conjunto penal estava em boas condições, exceto pela superlotação²². Também a falta de funcionários e o reduzido número de presos que desenvolvem atividades laborativas ou educacionais, caracterizam a rotina prisional marcada pela ociosidade entre os detentos.

Os deputados Alberto Fraga, Laudivio Carvalho, Edimilson Rodrigues, Weverton Rocha e Eliziane Gama realizaram diligências no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís/MA. Na inspeção encontraram condições subumanas, estruturas degradadas, falta de ventilação e níveis inadequados de umidade. Diante da dimensão do caos, consideraram que os presos estão jogados em uma masmorra.

A superlotação é o maior problema do complexo, tal condição foi acirrada em decorrência de decisão política, que transferiu os presos que estavam em delegacias da capital e do interior para o Complexo Penitenciário. O número de vagas antes das transferências era inferior à necessidade do complexo, permanecendo o mesmo, já que não houve qualquer adequação das estruturas para receber esses novos presos.

²² O Conjunto Penal possui 644 vagas para 1471 presos (déficit de 827 vagas). Porém, existem pavilhões novos já construídos e que, segundo informado, serão inaugurados em breve, o que resultará na disponibilização de mais 608 (seiscentos e oito) vagas (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.111).

O acúmulo de detentos dividindo o mesmo espaço, ocasionou a rivalidade entre presos da capital com os do interior, que passaram a criar grupos de autoproteção, transformando-se em facções criminosas.

As rebeliões ocorridas nos meses de novembro e dezembro de 2013, motivadas por rivalidade entre facções, resultaram na morte de 40 (quarenta) presos. De forma violenta, cadáveres foram decapitados, mutilados e perfurados. Diante da ineficiência do Estado para impedir a selvageria no complexo, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, a OAB-MA, Justiça Global e Conectas Direitos Humanos, em outubro de 2013, de forma conjunta levaram os fatos ao conhecimento da OEA. A organização internacional recebeu as informações e no dia 16 de dezembro do mesmo ano, adotou medida cautelar com objetivos específicos a serem atendidos por parte do poder público.

A letargia do Estado do Maranhão em adotar medidas eficazes e atender à resolução da Corte Interamericana, fez com que entre dezembro de 2013 e maio de 2014, 15 (quinze) internos morressem devido a novos motins e confrontos. O Estado do Maranhão não foi capaz de conter a violência, 3 (três) presos foram decapitados entre junho e julho de 2014. No mesmo ano mais 4 (quatro) presos foram assassinados em brigas internas. O corpo de um deles apresentou sinais de que a morte ocorreu por disparo de arma de fogo (CIDH, 2014, p.2).

Diante da continuidade das mortes e atos de violência durante a vigência das medidas cautelares, a Corte Interamericana expediu nova resolução em 14 de novembro de 2014. A decisão com natureza de mediada provisória estabeleceu outras determinações a serem acolhidas pelo Brasil. Objetivo era cessar a violação de direitos humanos existentes no complexo de Pedrinhas.

Entre os dias 06 e 08 de outubro de 2015, a equipe do MNPCT²³ visitou o mesmo Complexo Penitenciário, com a finalidade de averiguar casos de violação de direitos humanos. Os inspetores avaliaram as unidades: Centro de Triagem²⁴, CADET²⁵, Penitenciária Feminina

²³ No ano de 2013, a Lei nº 12.847 instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).

²⁴ Unidade que funciona como “porta de entrada” dos presos.

²⁵ Casa de Detenção.

e CCPJ²⁶. Constataram os problemas já conhecidos de superlotação, estruturas físicas precárias, escassez de material de higiene e vestimentas. As celas mal ventiladas, que somada ao calor da região Nordeste, redundam em ambientes fétidos, úmidos e insalubres:

Na “Triagem” quase não existem produtos de higiene, como as escovas de dente que são divididas entre os presos. Do mesmo modo, é escasso o fornecimento de roupas, calçados e colchões. Durante o período que permanecem no local, os presos recebem apenas um uniforme e, quando precisam lavá-lo, ficam nus até que as roupas sequem. Além disso, os uniformes são utilizados como pano de chão para conter a água que escorre no interior das celas. Quando há fornecimento de produtos de limpeza, os banhos são realizados com sabão em pó ou pedaços de sabão em barra (BRASIL - MNPCT,2015, p.10).

A precariedade da enfermaria agravava a condição de presos com lesões corporais, feridas expostas, com projétil alojado no corpo, com tuberculose, entre outros. Essas pessoas além de não receberem atendimento dividiam o mesmo ambiente com os demais presos. O acondicionamento dos alimentos era precário e a coleta de lixo ineficiente, condição geradora de roedores e insetos. O saneamento básico de baixa qualidade com esgoto a céu aberto.

A ausência de profissionais de saúde na unidade foi o resultado da redução de custos. Esta medida ocasionou o encerramento dos contratos de trabalhadores terceirizados de diversos setores. Ainda assim, o número de funcionários prestadores de serviços, por essa modalidade (terceirizados), superava o número de agentes públicos.

As unidades do Complexo Penitenciário de Pedrinhas visitadas pela MNPCT não conseguem atender às necessidades básicas das pessoas privadas de liberdade em relação à assistência material, saúde, assistência jurídica, alimentação adequada, higiene e ao banho de sol. Trata-se de um Complexo que, desta maneira, não oferece condições mínimas de habitabilidade e convivência para os presos nas unidades, bem como qualquer perspectiva de manutenção dos vínculos afetivos e de construção de um projeto de vida ao final da privação de liberdade. (BRASIL - MNPCT,2015, p.55).

Como resultado da visita foi elaborado minucioso relatório contendo as violações de direitos humanos encontradas nas unidades. Ainda relacionaram recomendações para o Governo do Estado do Maranhão, Secretaria de Justiça e Administração Penitenciária – SEJAP, Tribunal de Justiça (Vara de Execução Penal), Secretaria de Estado da Saúde (SES), Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Ministério Público Estadual e à Defensoria Pública.

O complexo penitenciário de Pedrinhas é o reflexo do descaso governamental. Mesmo após visita de Deputados Federais, membros de CPI, de duas medidas provisórias proveniente

²⁶ Central de Custódia de Presos de Justiça.

da CIDH e do parecer do MNPCT, as condições geradoras das rebeliões e mortes continuam presentes. O sistema prisional maranhense, em especial o Complexo de Pedrinhas, aparenta sujeição a uma ordem própria, alheia ao ordenamento jurídico e as instituições de controle. Sua finalidade é servir de depósitos de seres humanos a mercê das vontades de um seletivo grupo político, que não se submete às intervenções externas.

Nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, responsáveis por mais de um terço da população carcerária de todo País, os Deputados integrantes da CPI encontraram nas unidades visitadas boas estruturas e quadros de funcionários completos. A superlotação na maioria dos estabelecimentos e a forte influência do crime organizado marca a rotina das prisões dos dois Estados.

A exceção ficou na unidade mineira de Ribeirão das Neves, administrada por meio de Parceria Público-Privada. Na unidade os membros da CPI não encontraram superlotação e enalteciam o serviço prestado. O baixo índice de não retorno dos beneficiados com a saída temporária e o trabalho desenvolvido por presos no interior do estabelecimento, também receberam elogios.

No Estado do Pará, os Presídios Estaduais Metropolitanos I e II (PEM I e II), o Centro de Recuperação Penitenciário do Pará I (CRPP I) e o Centro de Reeducação Feminino (CRF), repetem os problemas da maioria das unidades brasileiras. A superlotação, a presença do crime organizado, ausência de saneamento básico e condições de infraestruturas ruins, dividem espaço com a rotina do lugar. O destaque ficou para coleta de lixo, que demonstrou ser de total ineficiência, contribuindo ainda mais para hostilidade do ambiente.

Somente o Estado de Santa Catarina apresentou níveis adequados na proporção de preso por vaga, higiene e saneamento básico, alimentação e instalações dos presídios. Também o incentivo às atividades laborativas e educacionais se destacaram, mantendo a relação dos presos com o cárcere de formar adequada a condição de cumprimento de pena. A relação entre os funcionários e presos foi objeto de elogio dos próprios detentos. (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.123-164).

No Brasil foram encontradas unidades onde as políticas de encarceramento servem apenas como depósitos de criminosos, sem condições de dignidade humana ou compromisso com a recolocação desses na sociedade. A opressão imposta pelo Estado se manifesta na resistência dos presos amotinados. A ausência de controle administrativo faz com que o Estado

não tenha o domínio da violência. Os presos se agrupam para autoproteção formando facções, semelhantes às organizações criminosas internacionais.

A fragmentação do monopólio da força somado à escassez de funcionários resulta na ação violenta dos poucos agentes penitenciários, que recorrem aos castigos exagerados para manter o mínimo de ordem. As condições impostas aos encarcerados geram tensões que eclodem nos atos de barbáries, que os presídios rebelados mostraram a população brasileira nas últimas décadas.

Esse retrato do sistema prisional é o resultado de dados colhidos por agentes externos à realidade do cárcere. A possibilidade de que determinadas características sejam ressaltadas, em detrimento de outras não evidenciadas é real. Os dados de maneira geral servem com parâmetro da crise carcerária que o Brasil vivência. Coloca o País como violador de direitos humanos, na contramão de diretrizes internacionais.

O aumento no número de encarceramentos, que não refletiu em qualidade de vida a população, evidência que parte da sociedade brasileira permanece conservadora e apoia políticas de encarceramento em massa. Essa opção criou uma faixa de excluídos que se agruparam e exercem poder paralelo por meio das facções, atingindo a rotina do sistema prisional, a vida dos presos e das pessoas que convivem com a violência externada.

2.4 O CRIME ORGANIZADO: SUA RELAÇÃO COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO E A SOCIEDADE.

O crime organizado da forma como pretendemos analisar pode ser considerado moderno na sociedade. É produto da influência de fatores de desenvolvimento econômico e mudança de perspectiva do alcance da atividade criminosa. Esta modalidade em sua essência se afasta do crime comum por não ter como motivação única o ímpeto do agente. Por vezes, quem comete determinadas ações, não tem o conhecimento do real alcance. É atividade que apresenta característica de sociedade empresarial, com divisão de tarefas bem estabelecidas, sendo sua

principal distinção do crime comum, o fato dos agentes intelectuais estarem estrategicamente afastados da atividade fim.

É uma modalidade de delito que possui proporções e efeitos catastróficos, para os quais as instituições de controle e a legislação ainda tentam se adaptarem. Também é característica da organização criminosa, ter no seu comando ou próximo dos líderes, insuspeitos personagens públicos, os quais podem ser encontrados em instituições públicas, empresas, jornais, revistas e televisão, como inatacáveis cidadãos, por vezes, com foro por prerrogativa de função.

O crime organizado influencia a vida em sociedade em diversos pontos. Entre eles está à possibilidade de proporcionar espaço para atividades ilícitas, a pessoas que por sua condição social, financeira, educacional e até mesmo familiar, não recorreriam a tais atividades, se tivessem que percorrer todo o *iter criminis*. Algumas espécies de delitos, mais especificamente os violentos, seus agentes possuem um perfil próprio, muitas vezes distante do perfil dos líderes ou dos agentes financiadores.

O crime de maneira organizada não é “fruto” exclusivo do Brasil, existem exemplos dessa modalidade em outras partes do mundo, com atuação há décadas, como destaca Edmundo Dias O. Filho:

A partir de 1946, a máfia italiana mais famosa à época, com ramificação nos Estados Unidos (Cosa Nostra), onde homens de alta cúpula do poder norte-americano, de uma forma ou de outra, contribuíam com ela, seguida algum tempo depois pela máfia japonesa (Yakuza), pela máfia chinesa (Triades Chinesa), e um pouco mais recente, pelo Cartel de Cali e Medellín, ambos na Colômbia. Estas últimas dominaram e dominam, até os dias de hoje, o tráfico de entorpecentes em toda a América do Sul, com ramificações em países da Europa. (FILHO, 2002, p.99).

A característica que se destaca no aspecto socioeconômico é a possibilidade de investir financeiramente em atividades criminosas e manter-se no anonimato, colhendo as vantagens da atividade com menor risco. Não ter que incidir diretamente no crime fim, é condição sedutora aos agentes intelectuais e financeiros. Esses possuem espaço social, influência em serviços públicos e condições econômicas para financiarem as atividades.

Na formação da organização criminosa conseguem a mão de obra necessária para o serviço de menor prestígio e o mais arriscado. Necessariamente os que estão mais próximos da atividade final, são os mais suscetíveis de serem identificados pelas instituições de controle.

A estrutura empresarial combina fatores de produção com a consecução de seus fins ilegais. Coloca cada agente na função que possa ser melhor aproveitado ou para a qual seu perfil

socioeconômico convenha. Essa formatação protege o alto escalão de líderes, dificultando sua vinculação ao nexo de causalidade do crime praticado. Este fator minimiza os riscos de condenações criminais.

Quando as instituições públicas conseguem conter as atividades criminosas, é a parte ostensiva da organização que se faz identificada e responsabilizada. Em regra são pessoas de baixa escolaridade, oriundas das classes menos favorecidas e moradoras das periferias dos grandes centros. Esse perfil é exatamente o da grande massa que ocupa o sistema penitenciário.

O tipo de criminalidade organizada exercida no Brasil apresenta um diferencial peculiar, seus ideais e fundamentos nasce da ausência do poder do próprio Estado no sistema penitenciário²⁷. A massa carcerária envolvida no discurso de mudanças e diminuição do sofrimento, formam forças paralelas ao poder público.

A ideia da união para autoproteção, ganha proporções e se transforma em interesse coletivo, condição que levou a ideologia do crime organizado a encontrar na prisão ambiente favorável para seu desenvolvimento. A difusão de questões relacionadas à preservação da integridade física do preso, combate às injustiças praticadas por um Estado seletivo, insurgências para modificar o sistema de dentro para fora, entre outras, reforçam seus ideais.

Todos os argumentos são subterfúgios para legitimar a violência como mecanismo de imposição de liderança e manutenção de interesses. Decerto é ferramenta que garanti uma massa de delinquentes sob o mesmo comando, circunstância necessária para expansão do poder paralelo e aquisição de vantagens econômicas. A última, é direcionada as pessoas que, em sua maioria, não vivenciaram o ambiente penitenciário (agentes financiadores).

Este modelo de criminalidade que nasce nos presídios brasileiros, ultrapassa os muros e estende suas atividades por meio de dois principais fatores, a corrupção e a violência. O primeiro mitiga as bases do Estado, desfoca as atividades das instituições de controle, deixa a percepção de que as agências estatais são ineficientes no combate.

O segundo fator, é estrategicamente produzido para ser visto, notado e ressaltado em toda sua extensão. Quanto maior a divulgação da violência na mídia, maximizado é seu efeito

²⁷ Razão pela qual não poderíamos deixar de abordar esse tema na presente pesquisa, já que a proposta de privatização de parte do sistema penitenciário não deve se eximir de questão de tamanho impacto e de notória relevância no atual panorama prisional brasileiro.

de desconstruir a segurança pública e a conseqüentemente intimidação do coletivo. Essas fissuras na estrutura social favorecem as atividades lucrativas das organizações criminosas. Em especial o tráfico de entorpecentes, que usa desta, para desenvolver suas atividades em espaços públicos²⁸.

Esse tipo de atividade criminosa, com o decorrer dos anos passou a apresentar características próprias, que funcionam como identidade, servindo de parâmetro para construção de legislação penal de combate aos seus avanços. Os atributos como associação ilícita; controle de um ou vários setores de atuação definidos; lavagem de dinheiro; crimes de natureza diversa da principal atividade e grande potencial ofensivo, são fatores que Edmundo Dias identifica como “balizadores” desta moderna forma de atuação criminosa (FILHO, 2002, p.101).

Entre as características citadas, a mais notável e de maior impacto na rotina dos grandes centros é o amplo potencial ofensivo do crime organizado. Altera a rotina das regiões de melhor infraestrutura, mas principalmente das periferias, transformando os hábitos dos moradores, o funcionamento dos poucos serviços públicos e do comércio regional.

Os danos que são provocados por meio do recurso da intimidação e ameaça são incalculáveis, modifica os conceitos de legitimidade de ocupação dos espaços e também desconstrói o monopólio do exercício da força pelo Estado. Essa condição influencia na relação da camada menos favorecida da população com as instituições de controle. Geram subseqüentes conflitos com resultados trágicos.

Diante da necessidade constante de controle paralelo das relações sociais, além da violência em seu aspecto mais visível, a corrupção, a sorrateira infiltração nos aparelhos do Estado e extensão política, são mecanismos eficientes, que vem funcionando de forma a proporcionar a manutenção e expansão desse modelo.

A constante intimidação, somada a elementos como os baixos níveis de escolaridade e a pobreza, levam parte da população mais carente, a adaptarem-se com rotinas adaptadas as atividades criminosas. O tráfico de drogas, contrabando, roubo e homicídio, são os delitos mais

²⁸ O tráfico de drogas além de ser a mais lucrativa fonte de renda do crime organizado, seus lucros ainda fomenta outros como o tráfico de armas, jogos ilegais, contrabando, prostituição, roubos e furtos que necessitam de infraestrutura e armamento adequado, geralmente de uso exclusivo das forças armadas. Com a capacidade econômica das organizações esses equipamentos bélicos passam a compor a estrutura da atividade criminosa.

comuns. A lei do silêncio é vigente nesses espaços, em que o poder do Estado na atual condição foi afastado.

A esta camada da sociedade são oferecidas ineficientes ferramentas públicas, com a finalidade de combater ou alterar o cenário. Recorrer aos órgãos públicos, frequentemente não é uma opção, já que a deslegitimação do Estado, representado em suas instituições de controle da violência, repercutem os efeitos em seus agentes. As formações de subculturas em órgãos policiais geram o nivelamento de determinadas regiões, como se ali, todos que habitam fossem coniventes com a criminalidade por adesão voluntária, quando de fato, a coação impõem uma única opção.

No Brasil faz parte da cultura, à violência “legítima” como a única ação policial eficaz. É alimentada por um sentimento de vingança e necessidade de resposta imediata ao criminoso. Os modelos desenvolvidos para atividade policial carregam esta característica materializada na relação entre agentes públicos e o cidadão. Constrói uma marcante tradição anti-humanista, exercida ao arrepio da lei, na qual, a violência é “naturalizada” e aceita, dentro de um campo de atuação que delimita espaços, rotulando os que nele habitam.

As pessoas que estão sujeitas as ações policiais oriundas de subculturas, são colocadas às margens da sociedade. São classificadas como “vagabundos”, condição que por vezes é atrelada à situação de pobreza. Nesse momento as ações coercitivas do Estado são estendidas, em sua forma mais violenta, a todos os ocupantes de áreas mais afastadas, de maior carência de desenvolvimento social (BRODEUR, 2002, p.265).

As instituições possuem, invariavelmente, uma cultura própria (ou uma subcultura), que resiste às modificações mais amplas operadas no contexto social. No caso da instituição policial, o conservadorismo parece ser ainda mais pronunciado. Uma das razões, por certo, prendesse à circunstância de que as polícias em todo o mundo raramente são, de fato, controladas. Elas possuem, pelo menos em muitas das experiências nacionais, uma autonomia perturbadora dentro do Estado Democrático de Direito e atuam, em regra, como se não devessem prestar contas de seus atos cotidianos a uma autoridade externa. Esse mesmo espaço de autonomia, como se sabe, será também aquele que abrigará boa parte das distorções operantes no trabalho policial, além das práticas violentas e criminosas que comprometem a própria imagem das polícias em todo o mundo (ROLIM, 2007, p.33).

O crime organizado encontra nas periferias dos grandes centros urbanos, a falta de reconhecimento das instituições de segurança pública, decorrente de subculturas policiais de enfrentamento da violência.

Nessas regiões esquecidas pelo poder público, deparam com espaços territoriais de proporções semelhantes ao número excessivo de pessoas que ali abitam por falta de opção. Em maioria, gradativamente foram afastadas dos centros e dos bairros com melhores infraestruturas, formam ilhas urbanas que servem como dormitórios.

Parte desses moradores, durante do dia necessitam se deslocar por grandes distâncias para exercerem suas profissões. Vivenciam além da violência o problema da mobilidade urbana. O desperdício de horas de vidas em transportes públicos de baixa qualidade se torna exaustivo e inviabilizador de outros projetos, em uma rotina de “dinâmica alienadora”.

A necessidade de se adaptarem a esta realidade é tão comum quanto à falta de interesse por questões de desenvolvimento social. O pouco tempo que lhe resta entre a jornada de trabalho e a longa distância para sua residência, divide espaço com a subcultura, de que ali, todos estão fadados à escassez. Que poucas são as opções de mudanças, restando apenas aceitar sua condição de submissão e quanto mais cedo se adaptar a ela, menos sofrida será sua existência.

A pobreza tende a furtar do indivíduo o acesso às liberdades básicas, como moradia, alimentação, saúde e educação; o autoritarismo estatal limita os direitos políticos e civis dos cidadãos; e a negligência na atuação do Estado pode significar a carência de serviços públicos e assistência social. Em uma democracia, estas barreiras ao livre gozo de liberdades individuais podem surgir pela inadequação de processos institucionais ou pela deficiência na garantia de oportunidades ao desfrute de liberdades por alguns indivíduos (LANGENEGGER; CUNHA, 2013, p.88).

A ausência do Estado, manifestada na escassez de serviços públicos, a falta de alternativas privadas, uma vez que, a renda média da população não atraem investidores. À distância geográfica e a própria existência do crime organizado, inviabilizam a implantação de serviços com qualidade. Exigem necessariamente adaptações.

Com advento da violência decorrente das atividades lucrativas das organizações criminosas. A consequente ocupação desses espaços e o exercício de um poder paralelo possibilitam aos moradores, o acesso a pessoas que desempenham funções no crime organizado. E por decorrência interveem na rotina da localidade.

A motivação dessa interferência está direcionada a formar estruturas favoráveis às atividades ilícitas. Evita atrair a ação do Estado (lei do silêncio). Secundariamente serve de contrapartida para difundir a falsa ideia de segurança proporcionada pelo crime.

Logo, a capacidade de usar da intimidação e da violência para garantir segurança nas periferias é semelhante com a imposta nos presídios. Inicialmente as ideologias sustentaram o surgimento das facções criminosas. Após, a gestão da violência assume a função de expansão do poder paralelo. Do lado externo do sistema penitenciário, as camadas da população mais propícia a esses efeitos, passam pelo mesmo processo de ocupação e gestão da violência.

2.4.1 O nascimento das facções no sistema prisional: o comando vermelho no estado do Rio de Janeiro.

Elementos não faltam no cárcere para incentivar a revolta e resistência. As agressões por ausência de controle do poder público cria uma atmosfera de total degradação e de potencial capacidade destrutiva. A violência entre os detentos, roubos e estupros e outros tipos de violação a integridade física fazem parte da rotina desse ambiente. A violência chega a ser mais temida que a própria aplicação da pena de restrição da liberdade.

O cárcere, como verificado no capítulo anterior, no Brasil serve como depósitos de pessoas, com forte tendência ao abuso. Os conflitos de interesses é característica marcante das prisões brasileiras, da colônia aos tempos atuais.

É no estado do Rio de Janeiro que se tem a primeira iniciativa relevante desse tipo de organização. O comando vermelho começa a se formar no início da década de 1980. Inspirado por ideais de luta política e em organização de esquerda da luta armada. Roberto Porto observa algumas características do sistema prisional do estado do Rio de Janeiro, na década de 70, que em sua interpretação resultou na formação dessa facção:

O instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande, localizado no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, conhecido como “Caldeirão do diabo”, em uma referência ao presídio de Caiena, na Ilha do Diabo, Guiana Francesa, foi ambiente propício para a criação e proliferação dessa facção criminosa. Criado em 1920, o presídio da ilha grande destinava-se a presos idosos, em fase terminal de cumprimento de pena. A partir de 1960, o presídio se transforma em um depósito de presos, dividindo o mesmo espaço criminosos comuns e os denominados presos políticos. O estabelecimento construído para abrigar 540 presos, em 1979, contava com 1284 homens. O resultado é óbvio: militantes de esquerda e criminosos, enfrentando um sistema penal desumano, acabou gerando o Comando Vermelho (PORTO, 2008, p.86).

Entre diversos fatores que levaram ao surgimento do comando vermelho, a ausência de políticas públicas adequadas a questão penitenciária é a mais relevante. O presídio da Ilha Grande, que na década de 70, não tinha condições para abrigar presos, por questões de total degradação de sua estrutura física, mantinha mais que o dobro de internos, para o qual foi projetado em condições normais.

A mistura de presos comuns com presos políticos, sujeitos a mesma escassez de condições mínimas de salubridade. Os focos de indignação frente ao autoritarismo do Poder Público foi uma questão de tempo. Dessa junção de ingredientes surgiram lideranças com ideais revolucionários, que dividiam o mesmo ambiente com uma gama de pessoas sem perspectiva social²⁹.

No estado do Rio de Janeiro, as facções criminosas foram surgindo tanto nos morros quanto nos presídios. Ainda na década de 80, surgiu outra organização intitulada “terceiro comando” (TC), disputava espaço com o comando vermelho no tráfico de drogas. Neste período é que se dissemina uma corrida armamentista dessas facções. Fuzis AK-47, AR-15, metralhadoras de uso reservado das Forças Armadas, granadas, armas antiaéreas, passam a ser mercadoria de alto valor nos morros cariocas.

A partir da década de 90, surgem outras facções como comando vermelho jovem (CVJ), amigos dos amigos (ADA) e o terceiro comando puro (TCP). Envolvidas em constantes conflitos por poder e dominação do tráfico drogas. Os conflitos elevam os níveis de violência desse Estado a condições de Guerra (MISSE, 2011, p.19).

Em decorrência desse desenvolvimento do crime organizado no Rio de Janeiro, as instituições de segurança pública, que deveriam exercer o monopólio da força, passam a

²⁹ O presídio de Ilha Grande, durante a década de 70, tinha como polos produtores de normas extraoficiais organizações sociais de presos conhecidas como “falanges”. As falanges organizavam-se de acordo com a localização da cela onde o preso ficava custodiado. Havia quatro falanges no presídio de Ilha Grande: a Falange Zona Norte ou Jacaré, a Falange Zona Sul, a Falange da Coréia e a Falange dos Independentes ou Neutros. Nesta época, a Falange Jacaré era reconhecidamente a mais poderosa, utilizando tal reconhecimento e poder de coação a fim de cobrar “pedágios” dos demais presos. Os presos condenados por delitos previstos na Lei de Segurança Nacional ficavam isolados do restante dos internos. Lá, porém, conforme mencionado, ficavam presos políticos e comuns. Assim que os presos políticos começaram a ser enviados ao presídio, demandaram à administração do estabelecimento a separação em relação aos presos comuns. Enquanto não houve essa separação, os assaltantes de banco conviveram, por anos, com representantes de organizações como o Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8), a Aliança Libertadora Nacional (ALN), a Vanguarda Popular Revolucionária (VAR) e a VAR-Palmares. Apenas em 1973 houve concordância da administração e do Desipe, de modo que foi construído um muro dividindo a ala LSN em duas, separando os presos políticos dos comuns. (SHIMIZU, 2011, p.101)

cumprir um papel secundário na guerra entre facções. As intervenções são tímidas e isoladas, que não afetam as estruturas das facções. Em outro aspecto, coloca seus agentes policiais em constante enfrentamento do poderio bélico, adquirido para conflitos entre rivais e manutenção do tráfico de drogas.

A cidade do Rio de Janeiro nunca permaneceu, em relação ao crime organizado, com uma liderança única. Um dos elementos que contribuiu para esse cenário é sua formação geográfica. Proporciona a aglomeração de pessoas de forma desregulada nos morros cariocas, praticamente como ilhas isoladas de pobreza e descaso governamental. O crime organizado e a ausência do poder público criaram condições adequadas para proliferação do poder paralelo, em diferentes células com lideranças regionais. Perfil diferente do modelo exercido no estado de São Paulo.

2.4.2 O primeiro comando da capital em São Paulo.

Nas prisões paulistas, atualmente o domínio paralelo do sistema prisional é exercido em sua maioria por uma única facção. Com nítido objetivo financeiro e gestão de forma empresarial. Demonstram características próprias de organização criminosa, para as quais o Estado Brasileiro ainda busca ferramentas adequadas de combate.

Em São Paulo o “primeiro comando da capital” (PCC) surge na Casa de Custódia e Tratamento “Dr. Arnaldo Amado Ferreira” de Taubaté, em agosto de 1993. O presídio recebia o apelido de “piranhão” ou “masmorra”, já que possuía condições mais severas de tratamento

aos presos, como permanência em celas individuais sem direito a visita íntima³⁰, (PORTO, 2008, p.73).

A política penitenciária desenvolvida na Casa de Custódia e Tratamento “Dr. Arnaldo Amado Ferreira” na década de 90 é reflexo de ações governamentais pautadas no significativo crescimento do número de presos no Estado, entre às décadas de 70 e 80. No final do ano de 1976, a população encarcerada era de 17.192 (dezessete mil cento e noventa e dois), dez anos depois saltou para 24.091 (vinte e quatro mil e noventa e um). Ou seja, um crescimento de aproximadamente 40%. Divididos entre estabelecimentos penais, delegacias e cadeias da capital e do interior. Esse aumento impulsionou tensões no sistema, pois a estrutura física se manteve estática, desacompanhado o crescimento expressivo (SALLA, 2007, p.74).

Em 1983, Franco Motoro assume o Governo do Estado, iniciando o projeto de humanização do sistema penitenciário. O objetivo era minimizar os abusos, violência e torturas nos estabelecimentos prisionais. As prisões ainda se mantinham no silêncio imposto pelo regime militar, tanto por parte de agentes quanto dos presos.

Entre varias medidas³¹ a criação das Comissões de Solidariedades, grupos de representantes dos detentos, ganhou destaque por criar canais de diálogo entre presos e a Secretaria de Justiça e os juízes corregedores. A inovação possibilitou maior visibilidade das necessidades da massa carcerária. Essa medida também foi fortemente criticada e responsabilizada por dar início à formação de grupos de presos resistentes ao poder público. (SHIMIZU, 2011, p.114).

O principal ataque contra as comissões surgiu com a denúncia da existência de um grupo de presos matadores, denominado Serpentes Negras, que tinha como objetivo dominar a massa carcerária via Comissão de Solidariedade. Embora a existência do

³⁰ O “Piranhão” criado em 17 de junho de 1985, por meio do Decreto 23.571, tinha por finalidade abrigar presos considerados perigosos. (TEIXEIRA,2009, p.131).

³¹ 1. Aumento do número de vagas do Sistema Penitenciário: a previsão era de que fossem abertas 2.170 novas vagas, além de 2.800 vagas “artificiais” (celas ocupadas por um só detento que passaram a ser ocupadas por dois), até o final do governo Montoro; 2. Criação de canais diretos de comunicação entre os presos e os juízes corregedores e entre aqueles e a Secretaria de Justiça através da ‘Comissões de Solidariedade’ e de urnas distribuídas pelos corredores dos presídios. Essas comissões seriam constituídas por representantes dos detentos, eleitos por voto direto, sendo elegíveis todos aqueles que não tivessem cometido atos de violência contra companheiros e guardas, dentro do presídio; o tamanho de cada comissão seria proporcional ao número de detentos do presídio e deveria haver representantes de todos os pavilhões e alas; 3. Criação de comissões de guardas penitenciários; 4. Fim da censura à correspondência dos detentos; 5. Implementação de assistência jurídica aos presos, uma vez que a morosidade no exame dos processos é apontada por diretores de presídio e pelos próprios detentos como uma das principais causas das revoltas; 6. Permissão para as ‘visitas conjugais’, encontros nas celas entre os detentos e suas esposas, noivas e namoradas, nos dias de visita. (SHIMIZU, 2011, p.114).

grupo Serpentes Negras nunca tenha sido comprovada, muito menos a sua incidência sobre a comissão, as denúncias tiveram importância suficiente para esvaziar a primeira experiência brasileira de constituição de uma instância de representação dos presos, ao deslegitimar sua atuação como um canal de comunicação entre a população carcerária e os responsáveis pela gestão das políticas prisionais (ALVAREZ; NUNE; SALLA, 2013, p.72).

A gestão Montoro foi asperamente criticada, principalmente por classes de intelectuais e a mídia especializada, que sustentavam forte influência na opinião do eleitorado paulistano. Sem o apoio desses seguimentos, a política de humanização do sistema penitenciário foi perdendo força.

Na própria base governista, Montoro encontrou resistência, fato confirmado com a eleição de Orestes Quércia, que havia sido vice-governador da gestão anterior. Este ressaltou em sua campanha propostas de combate a violência, com ênfase na maior rigidez no tratamento das questões penitenciárias (TEIXERIA, 2007, p.168).

A política de humanização dos presídios chegava ao final do governo Montoro profundamente desgastada. Aparentemente saía de cena. Entre os acontecimentos de Presidente Wenceslau e Hortolândia, já no governo Mário Covas, passando pelo Massacre do Carandiru em 1992, foram se recompondo políticas penitenciárias que ficaram marcadas pela intervenção policial violenta nos casos de tentativas de fuga e na emergência de rebeliões, nas constantes denúncias de prática de tortura e de outras arbitrariedades no cotidiano prisional. Mas o governo Montoro havia plantado raízes profundas na consciência social em torno dos direitos humanos que explicam as resistências à maioria das intervenções desastrosas da polícia e à violência no dia-a-dia prisional (SALLA, 2007, p.76).

No início da década de 90, a edição da Lei dos Crimes Hediondos, que tolhia à progressão de regime aos condenados por crimes definidos com tal. O evento trágico da Casa de Detenção de São Paulo “Carandiru”, no ano de 1992, que após rebelião iniciada no pavilhão 9, a retomada do estabelecido resultou na morte de 111 (cento e um) presos. A massa carcerária como em um efeito bumerangue, reagiu à política de endurecimento e descaso com a violência no inteiro do cárcere. Rebeliões e protestos passam a fazer parte da rotina prisional em São Paulo.

Entre os vários eventos, o de maio de 1993, que ficou conhecido como “bateria” tem importante relevância por ter ocorrido no “piranhão”. O estopim do ato foi o espancamento de um preso recém-chegado, violência atribuída aos agentes penitenciários. Os presos se organizaram para que o som de objetos metálicos batendo nas grades permaneça-se ininterruptamente por dias.

Essa ação causou incomodo dentro do presídio e na vizinhança local. Os moradores do entorno chegaram a solicitar via abaixo-assinado à desativação do estabelecimento. O protesto foi o caminho encontrado pelos presos para serem ouvidos e chamar a atenção às condições que consideravam arbitrárias (DIAS, 2009, p.91).

Buscando reduzir as animosidades e a tensão no “piranhão”, o então diretor José Ismael Pedrosa³², tomou varias medidas de caráter administrativo. Entre elas a autorização de um campeonato de futebol entre os internos. (SHIMIZU, 2011, p.115).

Inicialmente o “primeiro comando da capital” era um dos times formados para disputa desse campeonato. No dia 31 de agosto de 1993, durante uma partida, o assassinato de dois presos por questões de rivalidade, iniciou a formação de um grupo para impedir retaliações. As mortes acirraram ainda mais o clima de tensão no interior do presídio, sendo o fato considerado o marco da criação do que hoje é conhecido como “PCC”. (P. SOUZA,2006, p.93).

De acordo com relato de José Márcio Felício, o Geleião, um dos oito fundadores: após autorização da direção do presídio para um campeonato de futebol entre os presos que cumpriam pena no rigoroso regime, dois times se enfrentam: Comando da Capital, formado por presos da capital paulista, e Comando Caipira, cujos participantes eram oriundos do interior do Estado. Sob fortes provocações mútuas, tais como “Eu vou beber teu sangue”, a rixa inicial degenerou em um briga sangrenta. Geleião teria segurado a cabeça de um dos adversários e, girando-a, destroncou seu pescoço, matando-o; a briga continuara até a morte de outro adversário. Os oito presos do time da capital, responsáveis pelos assassinatos, sabendo que seriam severamente punidos pela administração prisional, selaram um pacto: “Quem ofender um de nós ofenderá a todos – somos o time do PCC, os fundadores do Primeiro Comando da Capital”. Criaram um código de autoproteção: “Na nossa união ninguém mexe”. (DIAS, 2009, p.90).

Aos oito detentos integrantes do time de futebol da penitenciária de Taubaté, recai a criação da facção “PCC”, sendo eles: Miza (Mizael Aparecido da Silva), Cara Gorda (Wander Eduardo Ferreira), Geleião (José Márcio Felício), Cesinha (César Augusto Roriz Silva), Paixão (Antônio Carlos Roberto da Paixão), Dafé (Ademar dos Santos), Esquisito (Isaías Moreira do Nascimento) e Bicho Feio (Antônio Carlos dos Santos). Não fizeram parte da formação inicial do “PCC”, Marcola (Marcos Willians Herbas Camacho) e Sombra (Idemir Carlos Ambrósio),

³² Importante ressaltar que José Ismael Pedrosa, no ano de 1992 era o diretor do Carandiru, sendo afastado do cargo por conta do “Massacre” de 1992, recebeu transferência administrativa e passou a dirigir a Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté. (A. MARQUES,2010, p.45)

mas contribuíram significativamente para formação da maior facção criminosa do estado de São Paulo³³ (P. SOUZA,2006, p.93).

César Augusto Roriz da Silva, o “Cesinha”, dividiu a liderança da facção ao lado de Geleião e Marcola até o ano de 2002. Quando foi acusado de tramar a morte da mulher de Marcola, Ana Maria Olivatto. A motivação para o assassinato partiu da possibilidade de ter sido ela a responsável por policiais interceptarem o número de celular de “Cesinha”³⁴. O fato resultou na mudança de liderança e na expulsão de “Cesinha” da facção “PCC”.

No seio do próprio PCC verteria uma autocrítica potente o bastante para provocar um grave reajuste em sua proposta política inicial. Isso se deu ao final do ano de 2002, quando os dois únicos “fundadores” vivos – “Geleião” e “Cesinha” –, que gozavam a prerrogativa de “decisão final” sobre as opiniões, conforme o item 10 do “Estatuto”, foram “escorraçados” e “repudiados”. Assim como outros “fundadores” que haviam sido assassinados, eles passaram a exercer contra a “população carcerária” aquilo que em 1993 prometeram combater: “a opressão do preso pelo preso”. Deles se diz que “o poder subiu para a cabeça”, que se sobrepuseram aos “ideais do Comando”, motivados por “poder”, “ vaidade” e “dinheiro”. Mataram até quando puderam, sem se preocuparem com a realização de “debates justos” que poderiam apontá-los como “errados”. Operavam suas políticas acima dos “pilotos” e, por isso, não precisavam se incomodar com a política “paz entre os ladrão”. Tornaram-se mandantes, se esquecendo dos vínculos basilares que davam sustentação às relações entre “irmãos” e “primos”. O PCC havia se tornado um negócio particular para eles. Mas chegou o dia em que perceberam não possuir mais o lastro político necessário para bancarem-se como “fundadores”. Foi quando “correram para o seguro” (A. MARQUES,2010, P.47).

³³ Miza, Geleião e Cesinha tiveram papéis mais relevantes na expansão da facção e o único que está vivo é Geleião, preso na Penitenciária de Oswaldo Cruz, “decretado” (ameaçado de morte) pelo PCC depois de ser expulso da facção por Marcola, e colaborar com o Ministério Público paulista por meio de delação premiada (DIAS, 2009, p.90).

³⁴ Entre as muitas versões sobre essa ruptura, há um consenso sobre o que foi o seu estopim: o assassinato de Ana Maria Olivatto, advogada e ex-mulher de Marcola, no dia 23 de outubro 2002. Os mandantes e as razões para sua execução são desconhecidos até os dias atuais. O que se sabe é que o executor do homicídio foi o indivíduo de codinome Ceará, irmão de Aurinete, mulher de Cesinha, que, na época, ainda era um dos generais do PCC. Por conta dessa vinculação, Marcola, que pertencia ao segundo escalão da organização, considerou que os dois generais estavam envolvidos na morte de Ana Maria e mobilizou grande parcela dos integrantes do PCC que lhe davam apoio para vingá-la, executando os envolvidos diretamente no homicídio. Ceará e várias pessoas próximas (parentes e amigos) foram executados; Aurinete conseguiu fugir e, até hoje, seu paradeiro é desconhecido; Cesinha foi assassinado na Penitenciária de Avaré, em 13 de agosto de 2006 e Geleião permanece em uma unidade prisional de seguro desde então. Diversas versões já foram narradas para explicar o assassinato de Ana Maria, sendo que nenhuma delas foi comprovada: ela teria se tornado informante da polícia e, por isso, havia dado de presente um celular grampeado para Petronilha, esposa de Geleião; ela teria descoberto que Aurinete estava tendo um caso com um policial civil e pretendia contar o fato para Cesinha; ela teria levantado à ficha criminal de Geleião e descoberto uma condenação por estupro. A versão que a polícia considera mais verossímil vincula Ana Maria – e, por extensão, Marcola – à frustrada explosão de um carro-bomba em frente à Bolsa de Valores de São Paulo, que teria sido planejada por Geleião e que, tendo havido uma denúncia anônima sobre a localização do carro com os explosivos, possivelmente no dia anterior ao programado para a ação, não foi executada. O veículo foi encontrado no dia 22 de outubro de 2002, um dia antes da execução de Ana Maria (DIAS,2011, p.220).

Isolado na penitenciária Oswaldo Cruz, cumprindo 136 (cento e trinta e seis) anos de prisão por diversas condenações, como homicídios, roubo e formação de quadrilha, “Cesinha” teria auxiliado na fundação de uma nova facção o “Terceiro Comando da Capital”. A qual “Geleirão” também faria parte, passou a angariar presos excluídos do PCC, aumentando de modo considerável o contingente do TCC. “Cesinha” foi assassinado em 13 de agosto de 2006, na Penitenciária de Avaré I, enquanto cumpria pena no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), em ala ocupada apenas por integrantes do TCC. (PORTO,2008, p.86).

O Delegado que presidiu as investigações, Georges Zedan Chehade, apurou a autoria do crime indiciando Paulo Henrique Bispo da Silva. Em suas declarações o indiciado ressaltou: “Cesinha queria liderar o TCC da mesma maneira que agia no PCC, extorquindo integrantes e condenando à morte quem contrariasse suas regras” (A. MARQUES,2010, p.323).

Em uma pesquisa minuciosa que detalha a criação e atuação do “PCC” no sistema prisional paulista, Camila Caldeira Nunes Dias, relaciona as rebeliões desencadeadas nos estabelecimentos prisionais do Estado no período 1990-2006. Enfatiza que o processo de transformação do sistema prisional, teve como ferramenta principal a gestão da violência, executada por quem se mostrou mais forte. Esse fato estabeleceu a atual liderança entre as facções do Estado³⁵.

³⁵ Em 27 nov. 1990, Cadeia Pública de Santo André, presos fazem pacto de matar qualquer novo preso, motivados pela superlotação, um preso foi morto; 01 dez. 1991, Cadeia Pública de Campinas trezentos e cinquenta presos se rebelaram por causa da suspensão das visitas e do banho de sol; 21 jan. 1992, Penitenciária Edgard Magalhães Noronha, Tremembé, novecentos presos rebelados para exigir benefícios; 05 nov. 1992, Casa de Detenção de São Paulo, dezoito presos de dois grupos, entraram em confronto por desacordo das regras de convívio; 02 set. 1993, Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, grupo de oito presos matou outros dois por espancamento e prometeu mais cinco mortes; as mortes serviram como ameaças para pressionar o cumprimento de uma lista com dez reivindicações; 05 jan. 1994, Presídio Edgar M. Noronha, Tremembé, um grupo de 30 presos apresentou uma lista de 32 reivindicações; 17 mar. 1994, Penitenciária Tremembé I, quatro presos mantiveram como refém um funcionário, reivindicam transferência para outros presídios; 22 dez. 1994, Penitenciária de Hortolândia I, duzentos e cinquenta presos da ala 3, exigiram a presença do juiz corregedor, também reivindicaram melhorias; 15 fev. 1995, Cadeia Pública de Piracicaba, a rebelião dos 172 presos, a transferência de um preso foi o estopim da rebelião; 02 mar. 1995, Casa de Detenção e P2 de Hortolândia, o motim começou quando 770 presos fizeram 11 reféns e tentaram fugir do presídio, eles ameaçavam colocar fogo nos reféns caso não tivessem suas reivindicações atendidas, os presos exigiam melhor assistência médica e judiciária e a transferência de sete funcionários acusados de desviar verbas; 04 mar. 1995, Penitenciária de Franco da Rocha nove presos iniciaram uma rebelião, cerca de 45 funcionários da prisão eram mantidos como reféns, motivo aplicação de punição disciplinar de 30 dias em cela pelo motim em Hortolândia; 02 abr. 1995, Penitenciária de Tremembé I, os presos rebelados ameaçam matar um refém a cada hora, exigiam o fechamento da Casa de Custódia de Taubaté e seu anexo de segurança máxima, também a transferência de 12 presos do CRP para outros presídios; 21 jun. 1995, Casa de Detenção de Hortolândia, presos fizeram cerca de 20 funcionários reféns após descoberta de um plano de fuga, após invasão da PM o resultado foi o assassinato de três agentes penitenciários que eram mantidos reféns e a morte dos três presos que lideravam a rebelião, em confronto com a Polícia Militar; 05 set. 1995, Casa de Custódia Taubaté, os líderes dos levantes de Tremembé e Hortolândia, destruíram 48 celas, motivação desconhecida; 12 jan. 1996, Casa de

Em análise aos dados lançados é possível verificar: a mudança nas principais reivindicações, à quantidade de presos envolvidos, a proporção das rebeliões e principalmente a violência empregada como demonstração de poder.

Detenção de Marília, entre as reivindicações, os presos pediam transferência para São Paulo, celeridade nos processos na Justiça e melhoria nas condições de assistência médica; 21 abr. 1997, Cadeia Pública de Vila Mirim, Praia Grande, dois presos foram mortos, a principal reivindicação era a remoção de 150 presos, parte com direito a regime semiaberto; 19 mai. 1997, Casa de Detenção de São Vicente, terminou após a saída de 70 parentes de presos que estavam no presídio desde o dia anterior e a libertação dos cinco agentes penitenciários tomados como reféns. Em um mês, foram sete rebeliões ocorridas na região da Baixada Santista (duas em Praia Grande, duas em Santos, uma no Guarujá, uma em Itanhaém e uma em São Vicente); 29 mai. 1997, Casa de Detenção de São Paulo, um grupo de 13 presos se rebelou no pavilhão 4 e manteve 12 reféns, não houve feridos; 26 ago. 1997, Penitenciária de Mirandópolis os detentos mantiveram 56 visitantes dentro do presídio; 28 out. 1997, Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, um grupo de 20 presos manteve 27 pessoas, incluindo uma criança, como reféns por 18 horas, ninguém saiu ferido; 30 dez. 1997, Casa de Detenção de Sorocaba, 137 presos rebelados mantinham 17 agentes penitenciários como reféns, havia também 653 parentes de detentos, um grupo de 11 presos comandava o motim, que deixou dois mortos; 08 jun. 1999, Penitenciária de Franco da Rocha I, exigiam transferência para unidades mais próximas da capital; 10 ago. 1999, Cadeia Pública de Jundiá Três presos morreram e 13 ficaram feridos, as mortes aconteceram porque um grupo de presos não concordou com a rebelião; 28 dez. 1999, Penitenciária de Presidente Venceslau 2, reivindicavam transferência para a capital; 15 fev. 2000, Penitenciária de Tremembé 2, envolvendo 300 presos, fizeram oito carcereiros reféns, entre as reivindicações estavam à troca de funcionários, substituição de psicólogos e psiquiatras, revisão de benefícios e ampliação do horário do banho de sol; 17 fev. 2000, Penitenciária de Tremembé 2, após quinze horas da última rebelião, presos voltaram a se amotinar, dois presos do “seguro” foram agredidos; 14 jul. 2000, Penitenciária de Presidente Bernardes, terminou com seis mortos, um ferido grave e três feridos leves, a rebelião foi motivada por confronto de facções rivais pelo comando do presídio; 24 out. 2000, Penitenciária de Itapetininga 2, três presos foram assassinados, a principal reivindicação era a transferência de um grupo de 16 presos para a Casa de Detenção ou para a Penitenciária de São Paulo; 18 dez. 2000, Anexo da Casa de Custódia do Taubaté deixou nove presos mortos, três deles decapitados, os quatro agentes penitenciários que ficaram reféns foram liberados; 31 dez. 2000, Penitenciária Orlando Brando Filinto, Iaras, após tentativa de fuga frustrada, presos se rebelaram, detentos pertencentes ao PCC mataram quatro colegas, sendo um deles decapitado e tendo o coração arrancado; 21 jan. 2001, Presídio Dr. Paulo Luciano Campos, Avaré, quatro presos mortos, reclamavam de superlotação e reivindicavam transferências de 50 colegas de cela, os líderes da rebelião seriam ligados ao PCC; 22 fev. 2001, Penitenciária de Andradina, um grupo ligado ao PCC exigiu a transferência de sete presos depois que um condenado foi tomado como refém; 24 fev. 2001, Penitenciária de Pirajuí 2, cerca de 860 detentos mantiveram-se rebelados na terceira revolta na mesma semana, dentro do complexo que abriga o presídio; 05 mar. 2001, Penitenciária de Araraquara, exigiam melhores condições os detentos rebelados pertenciam ao PCC; 23 abr. 2001, Penitenciária de Itirapina 2, quatro presos foram decapitados com golpes de machado e tiveram os corpos queimados, outros cinco presos ficaram feridos a golpes de estilete, a rebelião teve início quando presos do pavilhão 2, ligados ao PCC invadiram o pavilhão 1 para matar líderes rivais; 18 mar. 2005, CDP 1 de Pinheiros, promoveram uma rebelião de quase 14 horas que resultou na morte de dois agentes penitenciários e deixou outros dois feridos; 15 jun. 2005, Penitenciária 1 de Presidente Venceslau, provocou a morte de cinco presos, que tiveram suas cabeças cortadas e exibidas como troféu, possíveis motivos: presos do PCC atacaram ex-integrantes do grupo que não pagaram mensalidades à facção criminosa, os presos estariam revoltados porque o principal líder da facção, Marcos Willians Herbas Camacho, o Marcola, estava no RDD (Regime Disciplinar Diferenciado), a disputa dentro do PCC pelo comando do tráfico na Baixada Santista. Investigações da polícia apontaram que quinze pessoas foram mortas nessa guerra interna do PCC; 04 jul. 2006, CRP de Presidente Bernardes pela segunda vez em menos de quatro dias, presos que disputavam a liderança da facção criminosa PCC iniciaram rebelião na unidade, dois motivos levaram os presos a se rebelar: A possibilidade de uma eventual transferência de líderes do PCC para o Presídio Federal de Catanduvas (PR), o que aumentaria o isolamento dos criminosos e o tratamento rigoroso que parte da facção recebia na penitenciária 2 de Presidente Venceslau (DIAS, 2011, p.130-143).

No início da década de 90, as rebeliões tinham um número menor de participantes, as reivindicações em sua maioria, relacionadas a problemas internos do estabelecimento. A gestão da violência empregada tinha a intenção de chamar a atenção da administração e pressionar o Estado a se posicionar frente ao problema posto. Com o advento das organizações criminosas, em especial o “PCC”, as rebeliões passam a ter reivindicações de caráter mais amplo.

As exigências por transferências de presos específicos, para estabelecimentos tidos como menos severos se tornaram comuns. A violência passa a ser usada como demonstração de força da facção. Os assassinatos intencionalmente externavam brutalidade, até mesmo para o ambiente do cárcere. Excessivas perfurações, esquartejamentos, decapitações e corpos incendiados, passam a compor a rotina no sistema penitenciário paulista.

O período compreendido do ano de 2000 até 2006 foi o mais intenso e sangrento. A mudança de liderança no “PCC”, somado a rivalidade entre facções, em busca de espaço e poder, conduziram o sistema penitenciário ao caos. Rebeliões de maior amplitude, com proporções que extravasaram os muros dos presídios chocaram uma sociedade alheia à guerra que ocorria nas prisões.

A “megarrebelião” no ano de 2001, mobilizou 29 unidades prisionais. O lastimável episódio do ano de 2006, que recebeu o nome de “ataque”, seus efeitos foram maiores que as rebeliões anteriores. Além da violência nos presídios, promoveram atentados às unidades policiais, transportes coletivos, agências bancárias e unidades de serviços públicos, chegando a paralisar a maior Cidade do Brasil. Os líderes da facção utilizaram o feriado dos dias das mães, quando presos do regime semiaberto recebem a saída temporária. Aproveitaram o benefício concedido pelo Estado para estabelecer o terror, insegurança e a descrença no poder de público³⁶.

³⁶ Com a rebelião na Penitenciária de Avaré, na tarde de 12 de maio de 2006, sexta-feira, deu-se início àquilo que viria a ser chamado de “Ataques do PCC”. Horas mais tarde, no início da noite, deflagravam-se, pela Região Metropolitana de São Paulo, ataques contra policiais civis, policiais militares, agentes penitenciários, guardas civis, e também contra um Distrito Policial. No amanhecer seguinte, os noticiários já anunciavam o curso de uma “megarrebelião” que abrangia mais de duas dezenas de unidades prisionais por todo o Estado. No decorrer do dia, constantemente, noticiavam-se atualizações das somas de ataques a órgãos públicos, bem como do número de mortos entre policiais, agentes penitenciários e “criminosos”. Aos poucos, passam a ser registrados ataques em cidades do interior do Estado e da Baixada Santista. No domingo do Dia das Mães, as ações policiais são intensificadas, contudo, se verifica o início de rebeliões em outras dezenas de unidades prisionais e também em unidades da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Os ataques não cessam, vários ônibus são incendiados. Na segunda-feira, dia 16 de maio, a cidade de São Paulo se vê envolta em pânico e se paralisa,

O descontrolo por parte do Estado frente ao sistema penitenciário até esse momento se reservava ao resultado de pesquisas específicas ou noticiários. Após o evento de 2006, mostrou-se nítido, a todas as classes sociais, a capacidade de destruição deste poder paralelo. Forças que a Secretaria de Administração Penitenciária e a da Segurança Pública omitiram por muitos anos. O poder público deixou de tomar medidas eficazes para conter um mal que cresceu em sua própria ineficiência, decorrente da falta de políticas adequadas.

Após o ano de 2006, as rebeliões internas e os ataques externos atenuaram de forma considerável. A estabilidade interna do “PCC” e sua ascensão como principal facção criminosa, basicamente solucionaram o caos instalado nos anos anteriores³⁷. O que não significa que deixou de agir de forma violenta, apenas concentrou suas atividades em atos específicos. Suas ações mantem a finalidade de manutenção do poder e ganhos financeiros.

No contexto das rebeliões ocorridas no Estado de São Paulo, durante o período de 1994 a 2001, e os atos executados pelo “PCC” em 2001 e 2006, é possível verificar que ocorreram batalhas pelo poder no sistema penitenciário. O “PCC” foi o grupo notadamente vencedor na estratégia de eliminar rivais e dissidências internas. Ao gerar rebeliões sucessivas, conseguiu manipular um interesse não tão evidente quanto os das reivindicações apresentadas a cada conflito. Promoveu a eliminação de seus rivais ou os colocou em condição de irrelevância diante do seu domínio.

O “PCC” obteve o assento desejado por seus atuais líderes, mediante complexa equalização de forças com o poder público. A população carcerária e a classe ocupante das periferias são as mais afetadas por este constante conflito. De forma velada, esta resistência estabeleceu ordem social secundária no espaço de convivência, com regras próprias.

A diminuição dos assassinatos de presos e da violência entre detentos, após o ano de 2006, não está relacionada às políticas públicas de combate ao crime organizado. A

parcialmente: órgãos públicos, comércio, instituições de ensino fecham suas portas; linhas de ônibus deixam de operar; o rodízio de veículos é suspenso. Ainda nesse dia, agências bancárias passam a serem alvos de novos ataques e somente à noite ocorre a contenção parcial das rebeliões em andamento. Os ataques prosseguiram com menor intensidade nos dias seguintes, contudo, uma “segunda onda de ataques” ainda seria desfechada entre a madrugada do dia 11 (terça-feira) e à tarde do dia 13 (quinta-feira) de julho desse mesmo ano. (A. MARQUES, 2010, p.9).

³⁷ No ano de 2006, logo após o término dos ataques do PCC, foi veiculado nos meios de comunicação que a trégua somente ocorre em decorrência de um acordo efetuado entre o Governo do Estado de São Paulo e a liderança do PCC, fato que nunca foi confirmado pela gestão do Governador Geraldo Alckmin.

estabilização do “PCC” como facção dominante, simplesmente dispensou a necessidade de novos conflitos para ocupação de espaço.

Essa nova “pacificação” artificial promovida pelo “PCC” apresenta outro aspecto de impacto social. Garante a manutenção dos objetivos ideológicos inseridos em seu próprio estatuto³⁸, validando sua existência como mecanismo revolucionário, com esse discurso angaria novos adeptos seduzidos pela força da criminalidade.

³⁸ “ESTATUTO DO PCC”

1. Lealdade, respeito, e solidariedade acima de tudo ao Partido.
2. A Luta pela liberdade, justiça e paz.
3. A união da Luta contra as injustiças e a opressão dentro das prisões.
4. A contribuição daqueles que estão em Liberdade com os irmãos dentro da prisão através de advogados, dinheiro, ajuda aos familiares e ação de resgate.
5. O respeito e a solidariedade a todos os membros do Partido, para que não haja conflitos internos, porque aquele que causar conflito interno dentro do Partido, tentando dividir a irmandade será excluído e repudiado do Partido.
6. Jamais usar o Partido para resolver conflitos pessoais, contra pessoas de fora. Porque o ideal do Partido está acima de conflitos pessoais. Mas o Partido estará sempre Leal e solidário à todos os seus integrantes para que não venham a sofrerem nenhuma desigualdade ou injustiça em conflitos externos.
7. Aquele que estiver em Liberdade ‘bem estruturado’, mas esquecer de contribuir com os irmãos que estão na cadeia, serão condenados à morte sem perdão.
8. Os integrantes do Partido têm que dar bom exemplo, a serem seguidos. E, por isso o Partido não admite que haja assalto, estupro e extorsão dentro do Sistema.
9. O Partido não admite mentiras, traição, inveja, cobiça, calúnia, egoísmo, interesse pessoal, mas sim a verdade, a fidelidade, a hombridade, solidariedade e o interesse como ao Bem de todos, porque somos um por todos e todos por um.
10. Todo integrante tem que respeitar a ordem e a disciplina do Partido. Cada um vai receber de acordo com aquilo que fez por merecer. A opinião de todos será ouvida e respeitada, mas a decisão final será dos fundadores do Partido.
11. O Primeiro Comando da Capital – PCC – fundado no ano de 1993, numa luta descomunal e incansável contra a opressão e as injustiças do Campo de concentração ‘anexo’ à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, tem como tema absoluto ‘a Liberdade, a Justiça e Paz’.
12. O partido não admite rivalidades internas, disputa do poder na Liderança do Comando, pois cada integrante do Comando sabe a função que lhe compete de acordo com sua capacidade para exercê-la.
13. Temos que permanecer unidos e organizados para evitarmos que ocorra novamente um massacre semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção em 2 de outubro de 1992, onde 111 presos foram covardemente assassinados, massacre esse que jamais será esquecido na consciência da sociedade brasileira. Porque nós do Comando vamos sacudir o sistema e fazer essas autoridades mudarem a política carcerária, desumana, cheia de injustiça, opressão, tortura e massacres nas prisões.
14. A prioridade do Comando no momento é pressionar o Governador do Estado a desativar aquele Campo de Concentração, ‘anexo’ à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, de onde surgiu a semente e as raízes do Comando no meio de tantas lutas inglórias tantos sofrimentos atroz.
15. Partindo do Comando Central da Capital do QG do Estado, as diretrizes de ações organizadas e simultâneas em todos os estabelecimentos penais do Estado, numa guerra sem trégua, sem fronteiras, até a vitória final.

Essa camuflada manutenção dos seus objetivos reforça ainda mais suas ações no domínio paralelo de grande parte do sistema penitenciário. Com o controle da gestão da violência, idelogicamente o “PCC” mantém a ordem e o respeito entre os presos. Valoriza a vida dos que aderem a suas regras, função que deveria ser promovida pelo Estado.

Essa tensão que habita a prisão influencia incisivamente na adaptação do preso primário, quando inserido nesse sistema prisional. Sua ressocialização será mensurada conforme a Lei de Execuções Penais, mas sua vida e integridade física dependem do reconhecimento de outras regras não impostas pelo Estado.

Na forma como o crime organizado se enraizou no ambiente carcerário, implica a qualquer proposta que vislumbre medidas para alterar esta conjuntura, considerar sua existência e principalmente a influência que possui na massa carcerária. Suas ramificações influenciam estabelecimentos prisionais de todas as fases do comprimento de pena, do regime mais rigoroso o “RDD” ao mais brando. Os braços dessa facção ultrapassam os limites da penitenciária. O item 7 do estatuto do “PCC” é bem específico em determinar que mesmo fora do sistema prisional, o egresso não está alheio de cumprir as regras e principalmente colaborar financeiramente com a facção.

Portanto, o Estado ao aderir proposta de privatização de parte desse sistema, inevitavelmente terá que estabelecer mecanismos aptos a minimizar os efeitos já amadurecidos das ações das facções criminosas. No aspecto interno, o tratamento com o preso já adaptado a estrutura de poder paralelo, gera resistência e focos de desordem. Em ambiente externo o poder econômico que as facções possuem³⁹, promoverá influência nas empresas interessadas nessa

16. O importante de tudo é que ninguém nos deterá nesta luta porque a semente do Comando se espalhou por todos os Sistemas Penitenciários do Estado e conseguimos nos estruturar também do lado de fora, com muitos sacrifícios e muitas perdas irreparáveis, mas nos consolidamos a nível estadual e a médio e longo prazo nos consolidaremos a nível nacional. Em coligação com o Comando Vermelho - CV e PCC iremos revolucionar o país dentro das prisões e nosso braço armado será o Terror ‘dos Poderosos’, opressores e tiranos que usam o Anexo de Taubaté e o Bangu I do Rio de Janeiro como instrumento de vingança da sociedade na fabricação de monstros. Conhecemos nossa força e a força de nossos inimigos. Poderosos, mas estamos preparados, unidos e um povo unido jamais será vencido. LIBERDADE, JUSTIÇA E PAZ! O QUARTEL GENERAL DO PCC, PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL, EM COLIGAÇÃO COM COMANDO VERMELHO (PORTO,2008, p.77-79).

³⁹ Um livro-caixa apreendido pela polícia de São Paulo mostrou, em 2008, que a facção arrecadava cerca de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) por mês com assaltos, roubos a bancos, sequestros e outros crimes. Esse número aumentou para R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) por mês entre os anos de 2010 e 2013, passando a mais de R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) por mês nos dias atuais, segundo levantamento feito pelo Ministério Público, este é o movimento “normal” da facção, que inclui também arrecadação com a Rifa do PCC (vendida mensalmente dentro e fora das prisões) e o tráfico de drogas (BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS,2015, p.190-191).

nova gestão de negócios, que inegavelmente buscam o lucro. A simples ausência do tema no projeto de privatização não fará com que esse poder paralelo desapareça.

3 A INICIATIVA PRIVADA COMO SOLUÇÃO À CRISE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.

A manutenção da ordem social afiançada na imposição de penalidade, por violação de bens jurídicos tutelados, encontra na cadeia sua maior garantia de executividade. O cerceamento da liberdade serve de controle social e se mostra eficaz aos interesses de quem ascende ao poder, mantendo parte da população em constante temor desse freio social que garante a governança. A cadeia acompanha a formação do Estado moderno como principal forma de punição, sua existência se justifica nos ideais de retribuição e promoção da ressocialização dos considerados delinquentes.

A estrutura formada para garantir a existência do cárcere e sua utilização nesses dois aspectos cresce simultâneo às necessidades do Estado moderno. O tamanho do aparato administrativo para manter a prisão está diretamente relacionado à qual função social é mais explorada desse mecanismo. O agigantamento do sistema penitenciário é forte elemento identificador da opção do Estado em manter a ordem por meio da força, em detrimento de políticas de desenvolvimento humano.

A ideologia empregada à função da penitenciária e a opção política/econômica praticada no Estado, influenciam a posição do sistema penitenciário na estrutura da máquina pública, aproximando ou afastado do núcleo da administração. O conceito do exercício do monopólio da força empregada na prisão, a depender do modelo econômico pode sofrer variações, tornando-se menos rígido.

A participação da iniciativa privada na rotina do sistema penitenciário é sentida em sua maior extensão em modelos econômicos tendentes ao liberalismo, que implica na diminuição do Estado e na abertura de novos mercados aos agentes externos. O avanço gradativo na prestação de serviços, inclusive os de natureza sociais, em tempos atuais resultam na criação da figura do “cidadão-cliente”⁴⁰.

⁴⁰ A ideia de que o cidadão deve ser visto como cidadão-cliente é central na Reforma Gerencial. Entretanto é comum ouvirmos críticas a esta visão, que seria “neoliberal” por reduzir o cidadão, primeiro, à condição de

O Ideal de prestação de serviço público de maior abrangência idealizado no alicerce do Estado do Bem-Estar Social⁴¹, descontinuamente tem o paradigma publicista desconstruído na operação de transferência ao privado e no fracionamento da esfera pública. O Estado gradativamente tem sua legitimidade enfraquecida por uma redução forçada de sua estrutura, que se justifica na ineficiência e na sensação de incapacidade gerencial. Esse movimento é cíclico, inicia-se nas extremidades dos serviços públicos, mas gradualmente caminha sentido ao núcleo da administração, atingindo todas as camadas do Estado.

A divisão das esferas de atuação da iniciativa privada no serviço público se faz em grau de relevância e interesse econômico. Serviços relacionados à educação, saúde, segurança e previdência, que por sua natureza e demandas sociais os tornam grandes consumidores de recursos públicos, são os que mais refletem as limitações econômicas. Passam a conviver com a contradição de atender uma população cada dia maior, com recursos escassos. O resultado é a ineficiência. Simultaneamente a essa desconstrução do serviço público, a demanda por serviços privados dessa natureza com melhor qualidade, criam condições favoráveis para um mercado promissor ao empreendedorismo dos grandes investidores.

Nessa formatação neoliberal, alcançar o sistema penitenciário se torna questão de estratégia de mercado e de condições previamente estabelecidas. Por sua proximidade ao núcleo da administração, em decorrência do exercício da força, monopólico do Estado, é indispensável que o modelo de gestão pública se torne insustentável. Que margeado pela ineficiência, entregue o caos no sistema e sua subsequente insegurança e violência, produto diuturnamente explorado por veículos de comunicação especializados.

A parte da sociedade que possui espaço na tomada de decisões, aterrorizada pela violência desordenada, coloca-se sedenta por propostas inovadoras, ainda que, sem o condão de efetividade. Este é o momento adequado para o avanço do privado.

contribuinte, e, depois, à de cliente, quando ele é muito mais do que isto: é um cidadão portador de direitos e obrigações políticas (PEREIRA,1998, p,119).

⁴¹ Não é unânime o entendimento referente ao modelo de proteção social construído ao longo da segunda metade do século XX no Brasil. Exponentes como Sônia Miriam Draibe considera que existe um modelo de Estado de Bem-Estar do tipo conservador corporativo até os anos 1980. Outros autores consideram que, mesmo contando com um sistema de proteção social amplo, o Brasil nunca adotou, de fato, um Estado de Bem-Estar nos moldes universalistas, tal como os europeus” (GOLDANI,2004, p.218).

3.1 A ORIGEM DA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO.

A ideia da privatização de presídios não é nova, no sistema Europeu reter a Inglaterra medieval do Século XV, quando em tese todas as prisões eram do Rei. Não existia previsão de recursos destinados a este fim, ficava a cargo do administrador geri-la de forma autossuficiente do ponto de vista econômico. Os administradores assumiam essas funções explicitamente com o objetivo de auferir lucros.

Em alguns estabelecimentos recebiam salários semanais, entretanto, muito mais significativos eram os rendimentos obtidos a partir das cobranças de taxas, as mais variadas pagas pelos prisioneiros. O status social do detento indicava qual era o rol de benefícios que poderia adquirir, diminuindo as aflições do cárcere. A provisão de alimentação, fumo, bebidas, vestimentas, alojamento e regalias, até mesmo visitas de familiares tinham seu preço (BORNA,1986, p.321-334).

Em 1791 a concepção utilitarista de Jeremy Bentham desenvolveu o modelo Panóptico⁴². Buscava facilitar a gestão privada de varias instituições de vigilância, asilo, escolas, penitenciárias e fábricas, poderiam ser administradas utilizando seu projeto. Bentham chegou a imaginar que ficaria rico se lhe fossem concedidas prisões para dirigir conforme sua concepção, porém, o parlamento britânico não aceitou sua proposta.

“Eu faria a coisa toda por meio de contrato.” O empresário construiria e administraria a prisão para o governo; ele receberia uma determinada quantia anula por 1.000 presos; está quantia seria mantida mesmo se o número de detentos viesse a cair; adicionalmente, o empresário também receberia $\frac{3}{4}$ dos rendimentos produzidos pelo trabalho prisional (o restante caberia aos próprios detentos); em troca, ele se encarregaria de prover alimentação e vestuário, zelando pela manutenção de um ambiente salubre, além de contratar e gerenciar uma equipe de trabalho que deveria incluir um clérigo, um médico e professores. Bentham desenvolveu duas modalidades de controle da gestão empresarial: em primeiro lugar, o contrato deveria dispor sobre

⁴² No modelo panóptico de Bentham a penitenciário era construída com padrão arquitetônico que priorizava a segurança, por consequência inibia pretensões de fuga. Com formato circular, o fundo da cela ficava na direção da parede exterior, o restante da cela de forma que permitisse a constante observação, assim o guarda que ocupasse a torre colocada no centro da construção teria visão de toda a penitenciária. Esse modelo panóptico ainda transmitia ao preso a sensação de contate vigilância, não permitindo a este qualquer momento de privacidade (BENTHAM,2000, p.15-21).

o tratamento do prisioneiro; a segunda modalidade de controle diz respeito à inspeção e fiscalização da contabilidade do contratante (MINHOTO,2002, p.98).

Entre os Séculos XVII e XIX há uma mudança paradigmática no trato com a “coisa pública” na Inglaterra e o sistema penitenciário acompanha a tendência. Ocasionalmente o afastamento do ente privado na gestão do cárcere. A formação e difusão dos ideais iluministas, em especial as obras de Kant e Hegel, contribuíram para empregar a ressocialização como finalidade da pena, afastando o viés utilitarista. A punição teria sua aplicação justa, se o indivíduo dotado de livre arbítrio, com domínio da execução do fato, manifestasse de forma espontânea a vontade de delinquir.

A passagem do modelo liberal para consolidação do Bem-Estar Social, ainda que, tendente ao conservadorismo de classes, promoveu garantias de direitos sociais definidos como obrigações públicas. A outorga de cima para baixo, por um governo autoritário, estabelecia garantias asseguradas aos cidadãos, construiu o aspecto publicista dos direitos. O modelo se espalhou pela Europa e o assistencialismo inglês é forte expoente dessa opção política, esvaziando a doutrina utilitarista.

Há dois padrões ou paradigmas originários do que poderíamos chamar de intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista que se estende até o fim do século XIX: o inglês e o alemão. Com relação à Inglaterra a investigação histórica permitiu identificar as estreitas relações originárias entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados absolutistas e a "liberação" da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das terras, e a proteção originária que lhes foi dada aos pobres. Legislação preocupada explicitamente com a nova questão da ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como manteve-se presente como uma marca que atravessa a História inglesa chegando até o Speenhamland Act de 1796, e a Poor Law Act de 1834. No plano legal, a dissolução das Poor Laws inglesas só ocorrerá em 1929. (FIORI,2012, p.2).

No EUA o modelo de arrendamento desenvolvido no Século XIX, permitia a iniciativa privada participar e explorar economicamente o sistema penitenciário, por meio do aluguel da mão de obra. Os interessados contratavam com o ente público os serviços dos presos, comprometendo-se a fornecer alimentação, vestuário e garantias de padrões de segurança que inibisse a fuga.

Este modelo foi largamente utilizado nos Estados norte-americanos do Sul após a Guerra Civil, inevitavelmente o arrendamento foi alvo de severas críticas. A busca por lucros levaram os arrendatários a manterem condições de trabalho semelhantes à escravidão. Condição

que se mostrou delicada, uma vez que, a maior parte dos presos eram negros. Este modelo serviu para moldar uma nova forma de exploração semelhante à anteriormente abolida.

Ainda no EUA e simultâneo ao arrendamento, o chamado sistema de contrato foi largamente praticado nos Estados do Norte e Leste. Neste modelo a custódia do preso permanecia com o Estado, mas a administração e a exploração das oficinas eram promovidas por particulares, que contratavam os serviços por preço fixo.

Tanto o arrendamento quanto o contrato se mostraram interessantes e lucrativos a seus investidores, mantiveram-se como opção economicamente viável para mão de obra de baixa qualificação, sempre margeado por forte lobby junto ao congresso americano. Situação que perdurou até a década de 30 do Século XX, quando organizações trabalhistas e sindicatos denunciaram o trabalho prisional como fator de diminuição dos níveis salariais na sociedade americana (MINHOTO,2002, p.99).

No EUA, no fim dos anos 60 e início dos 70, ocorreu o processo de descentralização administrativa no governo do Presidente Lyndon Johnson, denominado de "a guerra contra a pobreza".⁴³ Buscando equalizar os interesses públicos com a economia, a proposta promoveu a transferência do atendimento da camada da população mais carente para o setor privado.

As execuções de diversos serviços foram modificadas para estimular a iniciativa privada local, o particular passou a oferecer serviços e a atender parte da população anteriormente acolhida pelo Estado. Gradativamente os entes privados expandiram e ampliaram suas atividades na estrutura pública americana. No serviço correcional a expansão privada se inicia com o fornecimento de alimentos, educação, treinamento profissional e transportes.

⁴³ Johnson permaneceu fiel ao *New Deal* em termos de sua visão do Estado como ator providencial, fiador de oportunidades econômicas, responsável por restringir excessos das grandes corporações e garantir condições dignas de sobrevivência para os trabalhadores, a partir do uso dos instrumentos jurídicos, fiscais e tributários para estimular a economia. Johnson assumiu ardorosamente a aliança entre liberalismo e ativismo governamental que o *New Deal* cimentara. Mas após o final da segunda guerra, as contradições com o grande capital diminuíram. Como outros jovens liberais reformistas deste período, Johnson acabou por adotar uma versão do keynesianismo em que o consenso, e não o conflito, era enfatizado, tendo em vista um cenário econômico de crescimento constante. Essa perspectiva seria também uma das principais razões, segundo seus críticos, para os resultados tão decepcionantes da Grande Sociedade, que trabalhava com a hipótese equivocada de que o direcionamento do Estado para a redenção dos pobres não seria sentida como sacrifício ou perda pelos demais segmentos da sociedade. A percepção da classe média branca foi a de que a Grande Sociedade beneficiava basicamente os negros que, apesar disso, desenvolviam uma disposição crescentemente violenta expressa nos *riots* que se multiplicavam nas grandes cidades do norte na segunda metade da década de 60. (AZEVEDO,2005, p.310-311)

Ainda na década de 70, projetos sem fins lucrativos direcionados a ressocialização de jovens e adultos foram promovidos e financiados por grandes empresas. A Radio Corporation of America - RCA, gigante da indústria fonográfica e a Fundação Eckerd, vinculada a uma das maiores empresas do ramo de medicamentos, passam a manterem com recursos próprios, instituições como a “Okeechobee School for Boys”, que abrigava entre 400 e 500 jovens com histórico de envolvimento com o crime, sendo a maior do setor com administração privada (MINHOTO, 2002, p.74).

Diversos projetos com essa finalidade foram iniciados nesse período da história americana, alguns se mantêm em funcionamento até os dias atuais. As “halfway houses” que funcionam no EUA como casa de recuperação, em sua maioria são mantidas por parceiros privados com recursos próprios. São iniciativas com a finalidade de servir de auxílio ao serviço público, sem qualquer finalidade lucrativa. No local o preso quando está próximo de alcançar a liberdade, inicia o processo de “reintegração” com a sociedade. O atendimento compreende o acompanhamento em caso de uso de drogas, auxílio para inserção no mercado de trabalho e obtenção de moradia, objetivando a não reincidência. (SOUZA;SILVEIRA, 2015, p.178).

A “Okeechobee School for Boys” e a “halfway houses” são modelos que sobreviveram a partir dos anos 60. Marcam o início do envolvimento da iniciativa privada nas extremidades do sistema penitenciário americano, ainda que, com caráter filantrópico. Essas ações demonstraram que a participação privada em coautoria com o público era possível na ressocialização, gerando bons resultados e ampliando os programas comunitários.

Na década de 80, o aumento alarmante da população carcerária e a conseqüentemente escalada dos gastos, somados as péssimas condições dos estabelecimentos prisionais, eram os iniciadores de crise no sistema prisional americano. A superlotação levava à intervenção judicial do estabelecimento e subseqüentemente ao constante impasse, o orçamento limitado inviabilizava o cumprimento da ordem judicial.

A opinião pública, envolvida na questão do combate à violência urbana, passa a exigir penas mais duras, acirrando ainda mais a crise carcerária, pois impulsionava o aumento significativo do número de presos. Esse perfil conflitava com a escassez latente de recursos decorrente da crise econômica, que impedia a construção de novos estabelecimentos.

As questões das constantes intervenções judiciais e a possível inconstitucionalidade da privatização do sistema penitenciário chegam à Suprema Corte Americana. Os argumentos

sustentados por parte dos que eram contra a participação privada, colidia com o forte lobby que as empresas interessadas em entrar no ramo dos presídios exerciam na esfera do Legislativo e do Executivo.

A Suprema Corte, por meio da súmula 1981⁴⁴, consolida a inexistência de óbice de caráter constitucional para implantação de prisões privadas com finalidade lucrativa. Deixa ao critério dos Estados, mediante estudo de viabilidade, a adoção do modelo. Com o posicionamento da Suprema Corte, a resistência e o discurso dos que sustentavam a inconstitucionalidade, sofrem significativo esvaziamento, praticamente tirando o tema da esfera do Poder Judiciário.

Nesse contexto caótico, com orçamento reduzido e grande demanda por novas prisões, em 1983, Thomas Beasley, empresário do ramo imobiliário e de seguros, e ex-presidente do Partido Republicano do Estado do Tennessee, cria a Corrections Corporation of America (CCA). Fundada com a promessa de resolver o problema penitenciário, garantir que os presos cumprissem o tempo da condenação sem intervenção do Poder Judiciário, e ainda render bons lucros à classe investidora. É o embrião da privatização do sistema penitenciário americano moderno, moldado no renascido discurso utilitarista. (WEISS, 1989, p.26).

O Presidente Ronald Reagan, diante do aumento da violência, em especial do crime de tráfico de drogas e do momento de euforia legislativa, que disseminada a cultura de que leis mais severas reduzem a criminalidade⁴⁵, coloca-se favorável a nova proposta. A privatização atenuaria a questão da escassez de recursos públicos que resultava em intervenções judiciais, decorrente da insuficiência das vagas, que conspurcava sua administração.

Diante desse cenário, a proposta de privatização se mostrou uma resposta adequada à demanda pública e ainda fomentou incentivos às empresas interessadas no segmento, reforçando a economia neoliberal. Com essa decisão, Reagan também adere ao forte lobby exercido por parte dos idealizadores desse segmento, que eram integrantes de partidos políticos

⁴⁴ Súmula 1981 da Suprema Corte dos Estados Unidos - "não há obstáculo constitucional para impedir a implantação de prisões privadas, cabendo a cada Estado avaliar as vantagens advindas dessas experiências, em termos de qualidade e segurança, nos domínios da execução penal".

⁴⁵ Nesse momento da história americana, movimentos como "Law and Order" (Lei e Ordem) e "Control and Punishment" (Controle e Punição), se tornam midiáticos e ganham a simpatia popular, possuíam basicamente como plano de combate a criminalidade o endurecimento das leis penais e maior aplicação das penas privativas de liberdade.

ou ocupavam cargos com alto grau de influência no sistema penitenciário. (MINHOTO, 2000, p.64).

A recusa da sociedade norte-americana em pagar por celas de prisão que insistia em manter ocupadas fez com que as autoridades públicas procurassem meios para driblar a escassez de recursos para o sistema penitenciário, por meio da contratação de empresas para administrar estabelecimentos penitenciários, tornando desnecessária a aprovação popular, fato que favoreceu sobremaneira a expansão da política de privatização dos presídios nos Estados Unidos. Unindo o útil (a “solução” do problema do Estado em obter verba para a construção das prisões) ao agradável (a afeição de lucros pela iniciativa privada), o problema penitenciário norte-americano pareceu resolvido (CORDEIRO, 2014, p.98).

A CCA, fundada por Beasley, com amplo apoio do Governador do Tennessee, também membro do Partido Republicano, e auxílio financeiro de outras empresas, constrói em 1983 a prisão de Silverdale. Inicia suas atividades em 1984 como cadeia local e centro de detenção de Silverdale, no Condado de Hamilton, no Tennessee, com capacidade para abrigar 350 (trezentos e cinquenta) presos. Em 1986, expande as atividades assumindo a cadeia local do Condado de Bay Count, na Flórida, com capacidade para 200 (duzentos) presos, sendo o início da extensão de suas atividades, que se consolidam nas décadas de 80 e 90 (MAURICIO, 2011, p.104).

O sistema penitenciário inglês, de forma semelhante ao americano, apresentava na década de 80, diversos problemas relacionados à gestão pública das prisões. A superlotação se destacava como a maior dificuldade, seguida da inviabilidade orçamentária para construção de novos estabelecimentos.

O governo Inglês acolhe a proposta de privatização em duas modalidades distintas. A partir de 1995 desenvolve o PFI (Private Finance Initiative), nesse formato os operadores privados são responsáveis pela construção e funcionamento das prisões. O segundo modelo, constituía em transferir parte dos serviços de prisões construídas com recursos públicos para parceiros privados. Essas ações resultaram em 9 (nove) dos seus 138 (cento e trinta e oito) presídios com alguma forma de participação privada. Esses números correspondem a aproximadamente 7.000 (sete mil) presos, o que representa quase 10% do total da população prisional inglesa (AZEVEDO; CABRA, 2008, p.57).

Na contratação do tipo PFI, existe maior transferência da atribuição do poder público. As empresas passaram a operar todos os serviços relacionados à gestão da prisão, do momento em que o condenado entra no complexo prisional até sua transferência ou concessão de liberdade. A guarda interna, alimentação, educação, higiene e outros serviços relacionados, são

fornecidos pela empresa privada. A exceção é o transporte para audiências, que permaneceu de incumbência dos agentes públicos.

A separação efetiva dos presos, evitando o convívio dos primários com os reincidentes. Somado ao forte incentivo à atividade laborativa e ao desenvolvimento de programas que buscavam a não reincidência. Fizeram com que a Inglaterra, já nos primeiros anos da terceirização, colhesse bons frutos da parceira privada na gestão prisional.

A adoção do modelo privado no sistema inglês se diferencia do desenvolvido no EUA em alguns aspectos relevantes. Na Inglaterra a gestão prisional é centralizada, diferente da realidade Americana que possui estabelecimentos prisionais nos três níveis político-administrativos. A proposta de privatização americana surge como um desvio a necessidade de plebiscito para novos investimentos e construção de unidades prisionais. Serviu como manobra política para conter o problema do crescimento exponencial da demanda por vagas. Fator que conflitava com a impossibilidade de expansão do sistema por limitação orçamentária, condição que não existia na Inglaterra quando foi adotado o modelo privado. (MINHOTO, 2002, p.67).

Na França, o problema da superlotação também motivou a implantação do modelo privado. Com a edição da Lei nº 87/432, de 22/06/1987⁴⁶, o País permite a participação privada na gestão prisional. O modelo francês, diferencia-se do inglês e americano na condição que há dupla gestão. Incumbi ao Estado e também ao grupo privado, o gerenciamento e a administração do estabelecimento prisional.

A indicação do diretor-geral, a segurança interna e externa da prisão são exercidas pelo ente público. O fornecimento de alimentos, a gestão do trabalho no interior da unidade, educação, transporte, assistência social, jurídica, espiritual e atendimento médico são de incumbência do parceiro privado. A remuneração equivale à relação do número de presos atendidos. Na parceria público-privada francesa, o poder público permaneceu com a direção, secretaria e segurança, os demais serviços penitenciários foram transferidos ao parceiro privado (MAURICIO, 2011, p.108).

46 Lei n. 87/432: Art. 2º. O Estado pode confiar a uma pessoa de direito público ou privado uma missão versando ao mesmo tempo sobre a construção e adaptação de estabelecimentos penitenciários (...)

Estas, pessoas, ou grupos, são designadas ao final de um processo licitatório. Nos estabelecimentos penitenciários as funções outras que de direção, cartório, vigilância, podem ser confiadas a pessoas jurídicas de direito público ou privado segundo uma habilitação definida por decreto. Estas pessoas podem ser escolhidas em processo licitatório na forma prevista na alínea precedente. (MAURICIO, 2011, p.108).

No modelo francês, em razão do poder público exercer a direção, a questão da transferência do poder de punir ao ente privado é relativizada, permanece no domínio do Estado. Em 1987 com o início da parceria privada, foram entregues 13.000 (treze mil) novas vagas, o que temporariamente amenizou as tensões decorrentes da superlotação. Mais 4.000 (quatro mil) vagas foram adicionadas nos anos seguintes. De acordo com a direção do L'administration pénitentiaire, existem 23 (vinte e três) prisões no modelo híbrido na França (AZEVEDO;CABRA, 2008, p.57).

Na Austrália, o avanço da iniciativa privada no sistema prisional se dá no ano de 1990, também justificado na superlotação e degradação dos estabelecimentos públicos. Atualmente essa opção é responsável por colocar a Austrália em primeiro lugar em relação à proporção total de detentos em prisões privadas. Aproximadamente 17% do total de presos Australianos estão em estabelecimentos privados (CAHIL; ANDREW,2007, p.05).

O estudo denominado "Value for Money", avaliou os números apresentados por empresas do setor prisional ao Governo de Nova Gales do Sul. A ênfase do relatório está na relação do custo da manutenção do preso no sistema e o valor que é repassado pelo Poder Público ao ente privado. Os resultados sugerem que o dispêndio diário sustentado pelas empresas para manutenção dos presos no sistema privado australiano (June), é quase metade do custo do encarceramento na gestão pública. Os dados apresentados foram considerados preocupantes, a política de redução de custos certamente atinge a finalidade prevista na contratação. Independente das críticas e questionamentos, o relatório serviu para confirmar a opção da privatização como solução viável do ponto de vista econômico e administrativo para os Australianos (CAHIL; ANDREW, 2007, p.09).

A administração de estabelecimentos prisionais como forma de exploração econômica para iniciativa privada, apresenta-se com características distintas em cada país. Os Estados aperfeiçoaram seus sistemas adotando o modelo mais adequado a sua necessidade estrutural e financeira.

Na transferência total de gestão ao parceiro privado, a exemplo dos Estados Unidos, Inglaterra e Austrália, o operador privado está envolvido na completa extensão do serviço prisional. Do desenvolvimento do projeto, construção, contratação de funcionários, assistência aos presos, monitoramento e atividades de segurança.

O modelo de gestão compartilhada, desenvolvido na França a partir de 1987, há participação de recursos do setor público e da organização privada, atuando conjuntamente na provisão dos serviços, com as atribuições definidas na lei. Nesse modelo, a direção e controle do estabelecimento permanecem na esfera pública, mas a execução do serviço e demais atividades cabem ao parceiro privado.

A opção por uma modalidade ou a soma das duas, intercalando-as, depender de qual área será de concessão, representa uma escolha estratégica realizada por parte do poder público, que inevitavelmente terá que coincidir com os interesses das empresas do setor.

A mensuração do retorno financeiro ao parceiro privado, em regra compreende a proporção em relação aos dias que cada preso utiliza do serviço oferecido. O desempenho financeiro desse ramo de atividade inevitavelmente dependente do número mínimo de dias/homem, esta relação visa garantir a estabilidade econômica do contrato.

A parceria privada, independente do modelo escolhido, é estabelecida com critérios que afiance a manutenção das taxas de ocupação sempre acima de 70% da capacidade. Esta garantia contratual, somado a expansão da criminalidade e a demanda crescente por vagas no sistema prisional, coloca esse ramo de exploração econômica entre as atividades com maior crescimento, mesmo em tempos de crise.

3.2 O PROJETO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.

O Brasil em relação ao cárcere, sempre conviveu com dificuldades de todas às ordens. A insuficiência de vagas e a ausência de políticas públicas adequadas são particularidades que se arrastam há séculos. No início da década de 90, surgem propostas buscando inserir a iniciativa privada na gestão prisional. Semelhante aos modelos desenvolvidos no EUA, Inglaterra e Austrália. As empresas do setor construiriam com recursos próprios novos estabelecimentos e manteriam o funcionamento. O Estado como contratante, compromete-se a comprar este serviço, em condições que permitam conservar o sistema operando e principalmente os lucros dos investidores.

A proposta de privatização do sistema carcerário brasileiro nasce formalmente em 1992, após censo penitenciário realizado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). O órgão subordinado ao Ministério da Justiça, encarregado de formular linhas e diretrizes às questões penitenciárias, diante do colapso do sistema, propõem a adoção das prisões privadas no Brasil (OLIVEIRA, 1992, p.9).

O projeto não foi aprovado como alvitado, frustrando a almejada autorização para empresas privadas construir e administrarem estabelecimentos prisionais. No entanto, nos anos seguintes, mesmo com o afastamento do projeto, adaptações com caráter de terceirização passaram a preencher a rotina do sistema público. Aos poucos a iniciativa privada passou a executar serviços relacionados à manutenção e fornecimento de atividades meio.

Após duas décadas, a implantação do sistema de Parceria Público-Privada (PPP), surge como a solução para o problema carcerário no Brasil. Como no modelo Americano, a proposta é minimizar a crise do sistema, garantir o cumprimento da pena e ainda o exercício dos direitos humanos. Na Prática, não reavalia ou propõem qualquer alteração à condição prisional atual, tampouco, revê qual é a finalidade e a quem serve a prisão no Brasil. Resume-se a aumentar o número de vagas no sistema por meio de recursos privados.

Envolvido em diversos questionamentos jurídicos e legislativos, o projeto ainda não amadureceu os argumentos sustentados para rebater a arguida inconstitucionalidade da privatização. Considerando que na forma como é implantado, existe a transferência do poder de polícia do Estado às instituições privadas. A resposta a essa possível violação a Constituição é uma contestação política e não jurídica, de que o atual sucateamento do sistema prisional, justifica a parceria público-privada.

O modelo privado para gestão de penitenciárias aplicado no Brasil mantém como parâmetro as privatizações ocorridas nesse seguimento no EUA. A necessidade de impulsionar a economia e a escassez de recursos públicos do setor, legítima a ação de grupos empresariais interessados em explorar um mercado já experimentado em outros países. O negócio dos presídios privados que ao longo das últimas décadas vem se mostrando extremamente lucrativo às empresas do setor, chega ao Brasil sustentado pelo discurso da eficiência frente ao caos da gestão pública.

Em relação à política de segurança pública, o senso comum e a explosão midiática da violência urbana, transmitem uma falsa percepção. Que as dificuldades enfrentadas pelo Estado

na missão de garantir o exercício dos direitos, são promovidas pelas ineficiências das agências de controle, percepção que se reforça a cada evento trágico. A necessidade de mais vagas no sistema prisional, como solução à superlotação dos estabelecimentos passa a ocupar papel de destaque na mídia, por vezes, subvertendo a ordem de prioridades.

A proposta é avessa às conclusões de estudos científicos que demonstram os efeitos negativos de impulsionar a economia por meio da mercantilização do sistema prisional. O Brasil importa esse projeto e segue abrindo o mercado para as prisões privadas. Inicialmente no Município de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais, com potencial de expansão.

O Estado de São Paulo que possui atualmente a maior população carcerária do País, desenvolve projetos relacionados à transferência de parte do sistema penitenciário a iniciativa privada. Justifica o empreendimento na superlotação e na escassez de recursos para novos estabelecimentos.

Tomando como exemplo, a população carcerária no estado de São Paulo em 2011 era de 170.000 (cento e setenta mil) presos, passando para 226.500 (duzentos e vinte e seis mil e quinhentos) detentos em 2015. Apresentando aumento aproximado de 33,2% no total entre presos preventivos e condenados. (MATSUURA,2015).

Em pesquisa relacionada à taxa populacional, a Fundação SEADE⁴⁷, concluiu que a população do Estado alcançou em maio de 2015, 43,0 milhões de habitantes, o que significa acréscimo de 1,7 milhão de pessoas em relação à população registrada cinco anos antes, pelo Censo de 2010. Estima-se que, nos últimos cinco anos, a população paulista cresceu 0,87% ao ano, taxa inferior às registradas nos quinquênios 2000-2005 (1,18%) e 2005-2010 (1,01%), quando foram observados acréscimos maiores (respectivamente, 2,2 e 2,0 milhões de pessoas). (SEADE, 2015).

O Brasil caminha para o modelo americano de encarceramento, pois todos os elementos estão bem amadurecidos. O principal deles é a política de endurecimento da lei penal promovida por alterações legislativas sem qualquer efeito preventivo. Apenas criminaliza novas condutas e aumenta as penas das já existentes.

⁴⁷ SEADE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, responsável por abastecer o Portal de Estatística do Estado de São Paulo.

Assim, este frenesi legislativo resulta em aumento da taxa de encarceramento diferente do crescimento populacional. Esse cenário, somado ao discurso que a criminalidade se sustenta da ineficiência das agências públicas, especialmente as de combate à violência urbana, no qual se inclui o sistema penitenciário, cria condições idênticas às Americanas das décadas de 70, 80 e 90.

3.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E SUA APLICAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

A modernização dos métodos de produção econômica empregados na iniciativa privada, força o Estado à necessariamente rever suas técnicas de prestação de serviço público. A direcionar suas ações em busca de melhores arranjos para alcançar eficiência e promover o desenvolvimento do País, em especial no aspecto econômico.

A ampliação da infraestrutura dos aparelhos públicos, além de garantir o escoamento da produção econômica, deve servir para utilidade pública em geral, sob pena de perder seu objeto primordial. As pessoas necessitam constantemente de equipamentos urbanos para usufruírem de serviços básicos, como educação, saúde, segurança, transporte entre outros. Nessa concepção, é possível verificar que a atual definição de desenvolvimento deve levar em consideração outros fatores diversos dos econômicos. O acúmulo de riquezas e o Produto Interno Bruto (PIB), contribuem para o crescimento da produção. Porém, de forma isolada não são capazes de promoverem o almejado desenvolvimento humano.

O aumento na produção econômica, alavancada por estruturas públicas adequadas, reclama transformações socioeconômicas que importem em melhorias à população em aspecto geral, elevando o bem-estar social. Desta forma, garanti que todos, mesmo que indiretamente, tenham acesso aos benefícios da produção econômica concretamente, o que se difere de propostas assistencialistas, sem qualquer caráter de real elevação da qualidade de vida das pessoas.

A necessidade de modernização dos serviços públicos e a possibilidade de colher na iniciativa privada mecanismos ou parceiros, pode vir a ofuscar a finalidade pública dos institutos. Na euforia das concessões, a Administração Pública se expõe ao risco de importar junto com as parceiras, o objetivo de lucro da iniciativa privada.

Os princípios gerais da concessão, em especial a modicidade das tarifas e a generalidade ou igualdade dos usuários, servem para garantir o interesse público. Também possuem outra finalidade primordial, proteger essas atividades da dinâmica e objetivo do mercado.

A iniciativa privada, por sua própria natureza e necessidade de constante renovação, coloca a disposição no mercado, produtos e serviços para quem dispõem de poder aquisitivo para custeá-los. Em uma correlação de necessidade condicionada à possibilidade financeira. Esse modelo oferece a seletos grupos, padrões elevados de qualidade, reafirma as camadas sociais mensuradas na capacidade de consumo.

No público, essa relação com o usuário do serviço opera de forma oposta, as relações estão estruturadas na isonomia e devem beneficiar o maior número de pessoas. São vedadas tarifas ou taxas que discriminem ou dificulte o acesso de maneira infundada. A generalização no atendimento está para o serviço público, em posição semelhante ao lucro para iniciativa privada.

Nessa linha, Irene Patrícia Nohara define:

O crescimento sem desenvolvimento é mera modernização, que pode não contribuir para a melhoria das condições de vida da maioria da população em geral, uma vez que o progresso técnico pode ser limitado ao estilo de vida e ao padrão de consumo tão somente de uma minoria privilegiada. (NOHARA,2015, p.92).

Um dos desafios atuais aos administrativistas é fixar de forma premente as diferenças entre serviço público e o mercado, em uma modernidade que tende a confundir com facilidade o intuito das atividades. A distinção deve fixar linhas que busquem garantir o desenvolvimento nacional numa proposta de redução das desigualdades. Sem inviabilizar a participação privada, que inegavelmente agrega qualidade e maior amplitude aos serviços, garantindo os objetivos publicitas sem desmotivar os interesses privados.

Buscando essa inovação, a Lei 11.079 de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entende que mais uma vez o legislador brasileiro editou normas sob a inspiração do direito estrangeiro. Seja do sistema da *Common Law*, já que a

parceira público-privada tem origem no direito inglês, ou no modelo comunitário europeu, no qual o instituto é utilizado sem que haja um modelo único de parceira (DI PIETRO, 2006, p. 158).

O projeto encaminhado ao Congresso Nacional que resultou na Lei 11.079 de 2004, tinha como justificativa que as parcerias alcançaram sucesso em diversos países, como Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul. Sendo uma opção de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e a possibilidade aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

No caso do Brasil, representa uma alternativa para o crescimento econômico, em face das carências sociais e financeiras, que poderão ser reduzidas mediante a colaboração positiva entre o setor público e o privado. As PPPs permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária e elétrica (DI PIETRO, 2006, p.158).

Os objetivos declarados pelo legislador para adoção da PPP é a realização de obras de infraestrutura, para as quais o Estado não dispõe de recursos financeiros suficientes. Outro objetivo menos declarado, porém também verdadeiro, é o de diminuir a Administração Pública, transferindo para iniciativa privada parte das funções que são exercidas diretamente pelo Estado.

Esse objetivo é inseparável da vontade de fuga do regime público, presente em toda reforma do aparelho administrativo. As contratações e atividades das empresas privadas estão dispensadas das regras do direito público, como licitação, concurso público, aplicação do regime constitucional referente aos servidores e finanças. Obrigações que são corriqueiramente rotuladas como responsáveis pela falta de eficiência da administração pública em determinados setores.

A Lei 11.079 de 2004, que instituiu as Parcerias Público-Privadas, prevê duas modalidades – a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Possui como diferença primordial, a exclusividade ou não dos recursos financeiros da Administração Pública como retribuição ao parceiro privado pelo serviço prestado. Na concessão patrocinada, esta contribuição soma-se à tarifa cobrada do usuário. Na concessão administrativa, toda a remuneração fica por conta do poder público.

A definição das duas modalidades em um conceito, abrange que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto a execução de serviço público, mediante tarifa paga pelo usuário e a participação pecuniária do ente público, ou a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra, fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação exclusiva do parceiro público.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto identifica no instituto três características primordiais que a diferencia da concessão tradicional:

Três características diferenciam essas duas novas modalidades com referência à da concessão tradicional: são elas, *primo*, o compartilhamento de riscos (Art. 5º, III, da Lei 11.079/2004), que estabelece um reforço da solidariedade que normalmente deverá existir em contratos, mormente os de grande complexidade e longa duração; *secundo*, o estabelecimento contratual de garantia das obrigações pecuniárias a cargo do Poder Público (Art. 5º, VIII, da Lei 11.079/2004), que devem ser suficientes e compatíveis com os respectivos ônus e riscos assumidos, e *tertio*, a pré-constituição de uma sociedade de propósitos específicos, com a incumbência de implantar e de gerir o objeto da parceria (NETO, 2014, p.301).

O conceito que a lei 11.079, no Art. 2º, §2º, estabelece, frente às possibilidades de aplicação de parceria na modalidade administrativa, não é suficientemente claro. É preciso recorrer a outros dispositivos para alcançar o real objetivo do instituto. No Art. 3º, o legislador inseriu que para concessão administrativa se aplica adicionalmente o disposto nos Artigos. 21, 23, 25 e 27 a 39, da Lei nº 8.987/1995, (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) e o Art. 31 da Lei nº 9.074/1995 (Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos).

Os dispositivos da Lei nº 8.987/1995, referem-se ao contrato (Arts. 21 e 23), aplicam-se à concessão administrativa as normas que tratam da responsabilidade da concessionária perante o poder concedente. Os usuários e terceiros (Art. 25), da subcontratação (Art. 25, §§1º e 3º), da transferência da concessão (Art. 27), dos encargos de poder concedente (Art. 29), dos encargos da concessionária (Art. 31), da intervenção (Arts. 32 a 34), da extinção, abrangendo o advento do termo, a encampação, a caducidade, a rescisão, a anulação, a falência ou extinção da empresa, o falecimento ou incapacidade do titular (Arts. 32 a 39), além da reversão (Art. 36).

Da Lei nº 9.074/1995, utiliza-se da permissão para os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básicos ou executivos, para que possam participar, direta ou

indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços concedidos (Art. 31). É o que se extrai do Art. 3º, caput, da Lei nº 11.079.

Da leitura dos dispositivos citados, é possível extrair que a concessão administrativa, está diretamente vinculada ao objeto do contrato, que é a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta. Pode ou não abranger a execução de obra e o fornecimento e instalação de bens. O objetivo principal é a prestação do serviço mediante contraprestação por parte do ente público, estando à execução de obra como aditivo eventual.

Do conceito legal da concessão administrativa, inserido no Art. 2º §2º, da Lei nº 11.079, a define como contrato de prestação de serviços. Acepção que não condiz com a leitura dos demais dispositivos mencionados. O conjunto destes pressupõe a gestão do serviço por parte do concessionário, potencializa o instituto além da mera prestação de serviço.

O Art. 31, da Lei nº 11.079, estabelece entre os encargos da concessionária, o de prestar contas da *gestão do serviço* ao poder concedente e aos usuários; o Art. 32 prevê a intervenção para assegurar a adequação na prestação do serviço; o Art. 34 estabelece que no término da intervenção, a *administração do serviço* será devolvida à concessionária; no Art. 35 § 2º, prevê, ao término da concessão, a imediata *assunção do serviço* pelo poder concedente. São mecanismos que não se justificam se o instituto representasse somente a execução material de serviço público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quanto à extensão das parcerias público-privadas, afirma que:

Pode-se dizer que os dispositivos da lei nº 11.079, desmentem, de certa forma, a ideia que se quis passar com a regra do artigo 2º, §2º, de que se trataria de contrato de prestação de serviço.

Na realidade, a interpretação sistemática da lei permite concluir que a concessão administrativa tanto pode ter, eventualmente, por objeto a execução material de atividade (aproximando-se da empreitada), como a gestão de serviço público (como na concessão de serviço público comum e na concessão patrocinada), que é real objetivo do legislador.

Além das normas do artigo 3º, já mencionada, outros dados permitem chegar à mesma conclusão:

- a. Em primeiro lugar, o artigo 2º ao falar em “serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta”, implicitamente admite a prestação de serviço a terceiros; com efeito, quando o dispositivo fala na administração como usuária direta, pode-se imaginar qualquer dos serviços prestados diretamente a ela, previstos nos artigos 6º, II, e 13 da Lei nº 8.666; porém, quando se fala em usuária indireta, está-se pressupondo que os usuários diretos sejam terceiros aos quais a Administração Pública presta serviço público (como os estudantes de uma escola pública, os pacientes de um hospital público etc.);

- b. Em segundo lugar, o artigo 4º, III, só exclui dos objetos das parcerias público-privadas as atividades que sejam exclusivas do Estado; dentre as não exclusivas, algumas somente poderão se objeto de concessão patrocinada (que permite cobrança de tarifa dos usuários), o que significa que as outras só poderão ser objeto da concessão administrativa (quando não haja possibilidade de cobrar tarifa dos usuários). (DI PIETRO,2006, p.168).

O objetivo do legislador foi o de contornar a posição dos administrativistas de que na concessão de serviço público, regida pela Lei nº 8.987/1995, a remuneração não deve ser feita exclusivamente pelo poder concedente. As parcerias público-privadas, em especial a modalidade administrativa, inaugurou concessão em que a remuneração integral fica a cargo do poder público.

A natureza do instituto é de terceirização de serviço público, com peculiaridades que a afasta da empreitada de obra ou de fornecimento de serviço, inclusive por proibição expressa na lei⁴⁸. Estamos diante da terceirização da gestão do serviço de natureza pública, podendo ou não envolver obra, fornecimento e instalação de bens.

Outra dita vantagem da parceria público-privada, que a torna viável em tempos de recursos financeiros escassos, está na possibilidade da concessionária oferecer como garantia ao pagamento do empréstimo adquirido, sua própria condição de contratada na parceria público-privada (*Step in Right*).

Essa condição afiança no caso de inadimplemento do financiamento, que a instituição financeira credora possa assumir o controle acionário da sociedade, a fim de reestruturá-la, (Art. 5º, §2º, I, da Lei nº 11.079/2004). A Lei nº 13.097/2015⁴⁹, acrescentou o Art. 5º-A, na Lei das

⁴⁸ Art. 2º, §4º, III, da Lei 11.079/2004.

⁴⁹ Art. 5º-A. Para fins do inciso I do § 2º do art. 5º, considera-se:

I - o controle da sociedade de propósito específico à propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

II - A administração temporária da sociedade de propósito específico, pelos financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes:

a) indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades;

b) indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral;

c) exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no **caput** deste artigo;

d) outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no **caput** deste artigo;

Parcerias Público-Privadas, estabelecendo novas diretrizes para o *Step in Right*, em especial as atribuições do agente financeiro em caso de inadimplemento da concessionária.

Ainda na linha das garantias diferenciadas, a Lei nº 11.079/2004, facultou ao concessionário, empenhar receitas futuras decorrentes do próprio projeto, ancorado na continuidade do serviço público e na rentabilidade da contratação. A possibilidade de garantir as obrigações assumidas perante os financiadores, com as receitas que serão recebidas no decorrer do contrato de PPP (a denominada “securitização de recebíveis”, por meio de celebração de um contrato de financiamento baseado em *Project Finance*), facilita a captação de recursos financeiros para grandes obras. Operação facilitada pela possibilidade de emissão de empenho diretamente em nome dos financiadores do projeto (Art. 5º, §2º, II, da Lei) (NETO, 2014, p.303).

A Lei nº 12.766/2012, introduziu relevantes modificações ao regime jurídico das PPPs. Ampliou de 1% para 5% o limite de comprometimento de receitas correntes líquidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios com despesas de caráter continuado com PPPs.

Criou a possibilidade de aporte de recursos públicos, permitiu que o contrato de concessão habilitasse a participação pública, no direcionando de recursos financeiros em favor do parceiro privado. Para a construção ou aquisição de bens reversíveis, ainda que, antes do início da prestação de serviço por parte da concessionária.

Excluiu essa remuneração inicial da determinação do lucro líquido, para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, e da base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Criou mecanismos para redução da carga tributária, que representa sensível alívio para o parceiro privado em relação aos custos da implantação da estrutura e o início da execução do serviço.

Com as utilizações das parcerias no decorrer dos anos que sucederam a edição da lei, restou constatado que as dificuldades de ordem jurídica para o bom emprego do instituto estão

§ 1º A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados.

§ 2º O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

na concessão administrativa. Seu alcance não está inteiramente expresso na Lei 11.079/2004, ainda que, o legislador tenha estabelecido limites.

O Art. 4º, no inciso III, veda a concessão de funções relacionadas à atividade de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado⁵⁰. Mas, mostra-se insuficiente para conter o avanço das privatizações em atividades essenciais do Estado.

Diante das possibilidades de concessões da Lei 11.079/2004, ressalvados os casos expressos no Art. 4º, inciso III, o restante pode ser objeto de transferência ao particular. Na modalidade patrocinada supõem serviços públicos que permitam cobrança de tarifas. Necessariamente os demais serviços, somente poderão ser objetos de concessão administrativa. Se não existisse a limitação financeira inserida no Art. 22 da lei⁵¹, o Brasil poderia ter entrado em uma onda de privatização em massa. As limitações expressas no do Art. 4º, inciso III, permitem diferentes interpretações, a depender do interesse político-econômico do gestor público.

Diante da possibilidade criada com a legislação em comento, o Estado avança em parcerias público-privadas de diversas ordens, incluindo as que visam à construção, manutenção e gestão de penitenciárias. Nessa modalidade de serviço, a administração pública é usuária indireta, sendo o condenado em cumprimento de pena o usuário direto. Em razão da

⁵⁰ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

⁵¹ Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

natureza da concessão é exclusivamente desenvolvida na modalidade administrativa. A Administração Pública se coloca como única fonte pagadora ao parceiro privado.

A Lei 11.079/2004, veda as concessões relacionadas às funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Diante da cristalina contradição, já que o serviço penitenciário é inegavelmente exercício de poder de polícia exclusivo do Estado, seria tal concessão ilegal?

Esse panorama reacende uma importante discussão, a impossibilidade de transferir ao particular o exercício de poder de polícia intrínseco às atividades exclusivas do Estado. Em regra, as atividades assim classificadas, assumem essa posição de exclusividade justamente por demandarem, de maneira geral, o uso da força. Não significa ser o único elemento que compõem sua essencialidade, como bem especifica Luiz Carlos Bresser Pereira:

Os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. No caso de o sistema ser federal, também pelos governadores e seus secretários e a respectiva alta administração pública. As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado —, e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado Liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as forças armadas (PEREIRA,2001, p.14).

A execução da pena é uma das etapas do exercício do direito de punir estatal, incluída entre as atividades exclusivas do Estado. Entre as teorias que se colocam a explicar a formação do Estado “moderno”, a transferência do uso da força a esse ente juridicamente personificado, para que ele garanta os direitos de todos, como o único legitimado a utilizar a força física para preservação de tais direitos, apresenta-se como base dessa formação social moderna.

Diante desta construção, é possível afirmar que ao Estado é vedada a transferência ao particular de atos de império, que implique em uso da força. Tal circunstância criaria uma organização estatal dentro do próprio Estado, descaracterizando a natureza e a finalidade do ente público.

No mesmo sentido, a teoria weberiana aponta que a formação do Estado moderno vincula-se à nítida separação entre público e privado. Resulta em uma ampliação do público, que limita às circunstâncias específicas os meios privados da violência. Dessa maneira, o uso do aparato repressivo foi o meio de criação e também serve como manutenção do poder do Estado (BROGNARO,2015, p.11).

A execução penal é concebida como serviço público essencial, sendo indelegável seu exercício ou gestão, por exercer o uso da força em relação aos administrados. A atividade é eminentemente pública, cadê apenas ao Estado sua manutenção.

O relacionamento entre Estado e condenado se dá através da prestação do serviço público de custódia, guarda e carceragem. A quem o Estado tem o dever de prestar assistência material, jurídica, à saúde, social, educacional, e religiosa. Esta prestação de serviço público encontrar-se ligada diretamente à atividade-fim do Estado.

Trata-se de poder de polícia que limita o direito de ir e vir dos presos com os objetivos de preservação da paz social e da segurança pública, além dos objetivos pedagógicos em relação ao condenado.

A execução penal se pauta na a Lei nº 7210/84, cujo artigo 1º preceitua: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Ainda, no artigo 10º, dispõe que a assistência ao preso é dever do Estado e que esta visa prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

A aludida assistência tem por finalidade amparar o preso e prepará-lo para o retorno à liberdade. Tem por finalidade a garantia dos seus direitos básicos, a individualização da pena, o aparelhamento para o retorno ao convívio social e a avaliação de sua capacidade de integração social.

A avaliação da capacidade é realizada por uma comissão técnica composta de psiquiatras, psicólogos e assistentes sociais que mesuram os antecedentes e a personalidade do autor do delito. A partir desta classificação o preso poderá passar do regime fechado para o regime semiaberto e alcançar o livramento condicional.

A leitura atenta da Lei de execuções penais é essencial para caracterização das funções do Estado no sistema prisional. Ela materializa os objetivos principais da execução penal, entre

eles a efetivação da pena e assistência ao condenado. Visa sua integração social e a garantia de seus direitos.

Esse é o entendimento do Ministério Público e da Justiça do Trabalho do Estado de Minas Gerais, que reconheceu em primeira instância a ilicitude da terceirização de funções diretamente integradas ao sistema prisional. Em exercício no primeiro Presídio em regime de Parceria Público-Privada do País.

A Justiça do Trabalho reafirmou a tese apresentada pelo Ministério Público do Trabalho em ação civil pública. Declarou nulas diversas contratações feitas pelo GPA-Gestores Prisionais Associados S/A, consórcio que administra o Complexo Penitenciário. A sentença fixou prazo de um ano para o Governo de Minas Gerais promover concurso público e substituir os funcionários contratados em regime celetista por servidores públicos. Com fundamento no disposto no Art. 37 da Constituição Federal⁵², entre outras medidas a serem adotadas em caráter de antecipação de tutela.

Entre os postos de trabalho terceirizados estão atividades relacionadas com custódia, guarda, assistência à saúde, material e jurídica, consideradas ilegais frente à proibição da Lei 11.078/04, que classifica como indelegável o poder de polícia.

O Ministério Público classificou a privatização de prisões como inaceitável, tanto do ponto de vista ético como moral. Em uma sociedade democrática, a privação da liberdade é a maior demonstração de poder do Estado sobre seus cidadãos. Licitar prisões é o mesmo que oferecer o controle da vida de homens e mulheres para quem der o menor preço. Como se o Estado tivesse o direito de dispor destas vidas como bem lhe aprouvesse.

Em 15 de abril de 2014, o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, acolheu a tese do Estado de Minas Gerais, de que a antecipação de tutela deferida na Sentença viola a segurança jurídica. Causa desperdício de recursos públicos, além de gerar um gasto desnecessário, trazendo irreparável lesão à ordem pública. O Tribunal determinou a suspensão da antecipação da tutela concedida na Ação Civil Pública, até o trânsito em julgado da sentença.

⁵² Ação civil pública nº 0000750-71.2011.5.03.0110, em que o Ministério Público do Trabalho se insurge contra a parceria público-privada firmada com a empresa Gestores Prisionais Associados S/A (GPA) para a construção e gestão de complexo penal, consoante o contrato de concessão administrativa 336039.54.1338.09 (id 578444).

Vale esclarecer que o contrato para o início da construção do complexo penitenciário do Município de Ribeirão das Neves, foi implantado por meio de Parceria Público-Privada. Assinado pelo então Governador do Estado Aécio Neves, em junho de 2010, com o consórcio Gestores Prisionais Associados S/A.

O documento formaliza a concessão administrativa para construção e gestão por 27 (vinte e sete) anos do complexo penal, instalado na região metropolitana de Belo Horizonte. O valor estimado do contrato no ano de 2008 era de R\$ 2,1 bilhões de reais.

A complexa lide levada ao Poder Judiciária, ainda sem solução definitiva, revelar que, a decisão do Estado de Minas Gerais em conceder gestão de serviço prisional, mediante PPP, considerou apenas que o instituto possui vantagens, explorando a eficiência da iniciativa privada. Porém este não se afasta de seu principal objetivo, o interesse econômico. Esse tipo de opção política coloca em questionamento a soberania do Estado e principalmente quais são seus objetivos.

Buscando a gênese do modelo de concessão, Irene Patrícia Nohara enfatiza:

O modelo de parceria público-privada foi influenciado diretamente pelas propostas neoliberais, que propugnavam o questionamento da soberania do Estado e, conseqüentemente, o protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento nacional, dado fenômeno da globalização e do acirramento da competitividade dos mercados integrados. Houve a tentativa de mitigar o papel do Estado em promover o bem-estar social, para um Estado voltado a propiciar segurança negocial, atração de investimentos para infraestrutura e “parcerização” com uma elite de investidores. A proposta neoliberal buscou favorecer a expansão da economia capitalista pela flexibilização do trabalho, mesmo com o incremento das desigualdades sociais, tendo em vista o fato de que os detentores do poderio econômico procuram expandir o seu mercado, pouco se importando, na prática, com o impacto de sua ação nas políticas sociais distributivas (NOHARA,2014, p.188).

O modelo de parceria público-privada apresenta vantagens quando comparado aos outros modelos desenvolvidos diretamente pelo Estado. Em setores que demandam maior flexibilidade. A iniciativa privada em razão de não está atrelada a um sistema público de contratação, consegue atingir resultados satisfatórios. Os melhores desempenhos estão relacionados à contratação de funcionários, ao tempo para conclusão de obras e aquisição de produtos. Mas essa liberdade envolvendo dinheiro público é perigosa e promitente a desvios de finalidade.

Um regime integralmente privado não contempla freios à demissão de funcionários, não há necessidade de concurso público e os trabalhadores são celetistas, o que não lhes assegura estabilidade, e a contratação de serviços é feita sem procedimento licitatório. Com certeza será uma forma privilegiada de apadrinhamento para os “associados” da empresa vencedora da licitação, que tem os gastos absorvidos pela

contraprestação do Poder Público, mas que não terá de licitar para contratar. Existe na iniciativa privada todo um “discurso” previamente feito para vender a ideia de eficiência do serviço, ainda mais quando esta é o pressuposto do valor de contraprestação do serviço, sendo possível que os dados oferecidos no momento de fiscalização demonstrem um cenário muito mais positivo do que a realidade, ainda mais diante de trabalhadores que não detém estabilidade e que, para manter atividades que não serão perenes, devem colaborar para que o empreendimento atinja o seu máximo rendimento e o contrato dure toda a sua previsão, sem maiores incidentes (NOHARA,2014, p.199).

Que a privatização dos presídios oferece a iniciativa privada um mercado com grande potencial de lucro se mostra cristalino. A questão que se apresenta a discussão é, quais são os rumos que a sociedade brasileira pretende tomar quanto aos problemas da criminalidade, condenação criminal e execução da pena. Continuar insistindo em depósitos de pessoas, sem qualquer compromisso com a recuperação, não se demonstrou a melhor opção.

Logo, insistir nesse modelo ineficaz, que se alimenta da desigualdade social e da exclusão de parte da população. Mudar sua roupagem e transferir a execução da pena criminal para a iniciativa privada, com seus propósitos exclusivos de lucro, sem mudança de paradigma, não é garantia de solução dos problemas que se apresentam.

3.4 ASPECTOS JURÍDICOS DO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES.

Em janeiro do ano 2013, independente das discussões jurídicas relacionadas às possíveis ilegalidades da contratação, foi inaugurada a primeira penitenciária privada do País no modelo de PPP. Construída no município de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais.

Em outros 22 estabelecimentos no estado de Minas Gerais há a participação da iniciativa privada na gestão prisional. Em Ribeirão das Neves por ser uma PPP, todo projeto e construção do presídio e a execução do serviço são privados. As outras unidades são estabelecimentos públicos, que em algum momento, passaram para a iniciativa privada a execução de serviços

como assistência à saúde e alimentação. Na prática, o modelo de Ribeirão das Neves criou prisões totalmente administradas por entes privados.

De forma inédita, utilizando dos dispositivos das Leis Federais nº 8.666/93⁵³, nº 8.987/95⁵⁴, nº 9.074/95⁵⁵ e nº 11.079/04⁵⁶; Lei Estadual nº 14.868/03⁵⁷; Decreto Estadual nº 43.702/03⁵⁸ e Edital de Concorrência nº 01/2008 da SEDS, amparou juridicamente a proposta de ampliação do número de vagas no sistema penitenciário, por meio do inovador contrato de concessão. Este mecanismo autorizou a construção e posterior gestão do Complexo Penal.

Desenvolvido a partir de modelos já aplicados na Inglaterra, Nova Zelândia e Chile, o início do processo de implantação da PPP se dá em 17/01/2008. Com a abertura de Consulta Pública, que objetivava aprimorar o modelo, adaptando-o à realidade brasileira.

A publicação fixou prazo para envio de comentários e manifestações. A pesquisa ainda buscava identificar a melhor gestão para o sistema penitenciário local (SANTOS,2014, p.48).

Em 18/07/2008, ocorre a publicação da Deliberação nº 01, de 25/06/2008, do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do estado de Minas Gerais. Aprova a minuta do edital e seus respectivos anexos⁵⁹, referentes ao projeto de PPP, da construção e gestão do Complexo Penitenciário. Na mesma data, foram publicadas a Concorrência nº 01/2008 e a Resolução nº

⁵³ Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

⁵⁴ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁵⁵ Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

⁵⁶ Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

⁵⁷ Lei Estadual de Parceria Público-Privada.

⁵⁸ Decreto que instala o Conselho Gestor de PPP – CGPPP no Estado de Minas Gerais.

⁵⁹ Anexo I – Documentos e condições de habilitação; Anexo II – Termo de referência para elaboração dos documentos de pré-qualificação; Anexo III – Critérios de pré-qualificação dos licitantes; Anexo IV – Termo de referência para elaboração da proposta econômica; Anexo V - Termo de referência para elaboração da metodologia de execução; Anexo VI – Garantia de proposta; Anexo VII – Modelos de cartas e declarações; Anexo VIII – Minuta do contrato de concessão administrativa; Anexo IX – Caderno de encargos da concessionária (cec); Anexo X – Sistema de mensuração de desempenho e disponibilidade; Anexo XI – Mecanismo de pagamento; Anexo XII – Diretrizes ambientais; Anexo XIII – Critérios para habilitação da metodologia de execução; Anexo XIV – Descrição planialtimétrica do terreno. Documentos disponíveis no site: <http://www.ppp.mg.gov.br/outra-informacoes-penal/page/103?view=page> <acesso em 27/11/2016>

915/08, que constituiu a Comissão Especial de Licitação para analisar e acompanhar o processo licitatório (MINAS GERAIS, Imprensa Oficial, 2008, p.3).

A proposta foi apresentada como parte do “Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional”. O projeto proposto tinha como fundamento a melhoria na qualidade dos serviços prestados e na manutenção de um ambiente propício à ressocialização dos sentenciados.

O estado de Minas Gerais frisou que a gestão da segurança interna continuaria sob a responsabilidade do Estado, mantendo seu papel de fazer cumprir as penas estabelecidas pelo Poder Judiciário. A Secretaria de Administração Penitenciária não se furtaria de acompanhar a execução das penas, exercendo tal atividade em conjunto com o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário. Também ficaria a cargo do Poder Público o transporte dos sentenciados e a segurança externa das muralhas.

Em situações de crise, confronto ou rebelião, o Estado também é o responsável pela imediata intervenção no complexo, por meio de agentes penitenciários pertencentes aos seus quadros. Essa atribuição se justifica em razão dos agentes de monitoramento, contratados da concessionária, não utilizarem armas de fogo para execução do trabalho.

A Comissão Especial de Licitação, em 26/08/2008, realizou retificação dos termos do Edital da Concorrência nº 01/2008, em especial quanto às garantias do contrato. Estabeleceu o prazo até 17/10/2008, para consulta dos instrumentos constitutivos dos bens destinados a compor a Garantia de Pagamento da Contraprestação Pecuniária. Mantidos em “data room” na sede do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerias S.A – BDMG (MINAS GERAIS, Imprensa Oficial, 2008, p.7).

A licitação ocorreu por meio de Concorrência Internacional do tipo Menor Preço, em que permitia a formação de consórcio, sem restrições quanto ao número de consorciados. Em 21/06/2009, o Governo Mineiro publicou o extrato do Contrato de Concessão Administrativa de nº 336039.54.1338.09, assinado em 16/06/2009.

O instrumento foi firmado com a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, formada pelas empresas CCI Construções Ltda, Construtora Augusto Velloso S.A, Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda, INAP – Instituto Nacional de Administração Prisional Ltda, N.F. Motta Construções e Comércio Ltda. A concessão terá o prazo de 27 (vinte

e sete) anos, com valor de contrato de R\$ 2.111.476.080,00 (dois bilhões cento e onze milhões quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais) (RADAR PPP,2009).

Em 24/06/2009, foi publicado o extrato do Contrato de Penhor, firmado entre o estado e Minas Gerais, por intermédio das Secretarias de Estado de Defesa Social – SEDS, de Fazenda – SEF e Desenvolvimento Econômico – SEDE, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG e Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, para garantir o pagamento da Contraprestação Pecuniária Mensal e outros valores devidos à Concessionária (MINAS GERAIS, Imprensa Oficial, 2009, p.3).

A assinatura do Contrato de Financiamento nº 10220071 se deu em 22/02/2011, no qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, concedeu como crédito para construção e implantação do complexo penal, o valor de R\$ 143.798.000,00 (cento e quarenta e três milhões setecentos e noventa e oito mil reais). Ainda no ano de 2011, foi nomeado como agente garantidor o Itaú Unibanco S/A, com a interveniência do Parceiro Público por meio das SEDS, SEF, SEDE e do BDMG (RADAR PPP, 2009).

Em 05/01/2012, o Convênio nº01/2012 assinado entre a SEDE e a SEDS, descentralizou os créditos orçamentários existentes no Fundo PPP, gerido pela SEDE. Para pagamento da contraprestação pecuniária devida à Concessionária GPA, no valor de R\$ 4.557.696.464,00 (quatro bilhões quinhentos e cinquenta e sete milhões seiscentos e noventa e seis mil quatrocentos e sessenta e quatro reais) (MINAS GERAIS, Imprensa Oficial 2012, p.18).

Ainda no ano de 2012, surge o primeiro Termo Aditivo ao Contrato, alterando o cronograma físico das obras de infraestrutura. Atualizou os dados de contato da Concessionária e mudou a comunicação entre os contratantes. Também alterou o processo de escolha do Diretor Público de Segurança.

Em 21/01/2013, a SEDE por meio da Resolução nº 1379, habilita o credenciamento de instituições interessadas em contratar presos sob a custódia no Complexo Penitenciário. No mesmo ano é constituído por meio da Resolução conjunta nº 181 o Conselho Consultivo. Também ocorre o segundo termo aditivo no Contrato Administrativo, que entre alterações, modificou novamente o cronograma físico das obras de infraestrutura. (MINAS GERAIS, Imprensa Oficial 2013, p.17).

No ano de 2014, ocorrem mais quatro termos aditivos ao Contrato Administrativo, alterando novamente o cronograma de obras e o momento de revisão dos Sistemas de

Mensuração de Desenvolvimento e de Disponibilidade. No mesmo ano, é editada a Resolução SEDS nº 1511/2014, que institui a comissão para solução de divergências técnicas existentes na execução do Contrato.

O projeto inicial abrangia mais que a custódia do preso. Outras funções vinculadas e próprias do Estado também eram objetos da transferência ao privado. A primeira a ser questionada foi a prestação de assistência jurídica. Constitucionalmente é atribuição da Defensoria Pública, na PPP passaria a ser exercida prioritariamente por advogados da empresa prestadora do serviço.

O Relatório de Auditoria nº 1450.1136.15, da Controladoria Geral do Estado de Minas Geras (CGE), analisou a legalidade do Sétimo Termo Aditivo, de 29/12/2014. O instrumento apresentou como objeto a alteração do disposto no Anexo IX – Caderno de Encargos da Concessionária, Item 3.2.1, referente assistência jurídica no que tange às atribuições da contratada.

No mês de Janeiro do ano de 2015, a Deliberação nº 07/2014 do Conselho Gestor de PPPs, aprovou o Sétimo Aditivo ao Contrato. Alterou o Caderno de Encargos da Concessionária, referente à Assistência Jurídica. Tal modificação se deu em razão da Nota Jurídica nº 825/2014/AJU aprovada pela Advocacia Geral do Estado.

A assistência jurídica aos presos, em decorrência de acordo firmado entre a Defensoria Pública, o estado de Minas Gerais e a GPA, no curso da Ação Civil Pública nº 0024.08.135.073-8, passou a ser desempenhada também por Defensores Públicos. Afastou a exclusiva prestação do serviço por advogados funcionários da Concessionária. (MINAS GERAIS – CGE, 2015, p.6).

Em 14/05/2015, o Decreto Estadual nº 46.758/2015, instituiu Força-Tarefa com a finalidade de analisar, diagnosticar e propor alterações no funcionamento do Sistema Prisional, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social. Também o Decreto Estadual NE nº 273, publicado em 11/08/2015, criou o Grupo de trabalho destinado a promover estudos relativos às políticas de PPP no âmbito da Administração Pública Estadual (MINAS GERIAS, 2015, p.1).

Como na maioria das propostas inovadoras envolvendo PPP, o marketing político que gravita no projeto piloto de Ribeirão das Neves não fugiu à regra. As propostas, em sua maioria, estão relacionadas com a intenção de demonstrar que a projeto produz bons resultados.

Um dos instrumentos encontrado pela administração para alcançar bons resultados, consisti na seleção prévia dos presos. Recebem no complexo privado somente os tidos como “não problemáticos”. Que não figurem como integrantes de facções criminosas ou tenham cometidos crimes contra a dignidade sexual. Desta forma, os efeitos tendem a serem satisfatórios quando colhidos em curto espaço de tempo.

O Contrato de Concessão Administrativa de nº 336039.54.1338.09, assinado em 16/06/2009, estabelece como obrigação do poder público, garantir ocupação mínima de 90% da capacidade do complexo penal. Nos 27 anos de vigência do contrato 90% das 3336 (três mil trezentos e trinta e seis) vagas devem permanecer ocupadas. Esse tipo de política administrativa impede outras ações que viabilizem a diminuição do excedente carcerário, subsidiando políticas de endurecimento da lei penal para manter a ordem social.

O item três do caderno de encargos do Contrato Administrativo, referente à gestão do complexo, estabeleceu de forma pormenorizada as funções do ente privado. Reservou a concessionária a execução dos serviços e atividades assistenciais, serviços e atividades de apoio, elaboração de planos e relatórios de cumprimento de metas mínimas. Nesta formatação, a GPA executa suas atividades, mesmo que de apoio, sempre em parceria com o poder público, evitando assim qualquer confusão de atribuições.

É na divisão de atribuições, que está o mecanismo utilizado pelo modelo de concessão para afastar a possível ilegalidade da PPP. No Caderno de Encargos de atribuições, as funções do Diretor Público e o Diretor Privado, estão distribuídas de forma a manter o controle disciplinar do complexo entre os encargos do ente público. Ainda, enfatizando o controle público, os dois diretores possuem a obrigação de se reportarem à SEDS e ao Conselho Consultivo do Complexo Penal⁶⁰.

Existe ainda o cargo de Subdiretor Público de Segurança, sendo um para cada unidade penal do complexo, assim como um Gerente de Monitoramento da contratada. Os cargos de Diretor Público e os de Subdiretores possuem a natureza de função pública, na modalidade de cargos em comissão, devendo os ocupantes, integrarem a estrutura de servidores do governo do estado de Minas Gerais.

⁶⁰ Órgão colegiado constituído por um representante da Ouvidoria Geral do Estado, um da Defensoria Pública, um do Conselho Penitenciário, um do Conselho de Criminologia e Política Criminal, um do Conselho Estadual de Direitos Humanos, um da Contratada e um da SEDS.

Há na edição do contrato administrativo, a nítida preocupação em especificar e delinear a divisão de tarefas entre o ente público⁶¹ e o privado. O instrumento atribuiu ao ente privado, na forma de execução direta, apenas as ações que não advenha do exercício do poder de polícia, consideradas “auxiliares”.

Aos funcionários da GPA, cabe a execução dos serviços e atividades assistenciais e de apoio. A elaboração de planos e relatórios e o cumprimento de metas mínimas preestabelecidas. Por atividades assistenciais, o Contrato Administrativo especifica o atendimento às necessidades básicas do sentenciado. Tais atividades são desenvolvidas buscando as

⁶¹Nos termos do caderno de encargos, item 1.4.1, anexo do contrato da concessão, compete ao Diretor Público de Segurança do Complexo Penal, por meio dos seus Subdiretores Públicos de Segurança: a) promover a execução penal dos sentenciados, em estreita observância das disposições legais e regulamentares, dando cumprimento adequado e tempestivo às determinações judiciais pertinentes; b) promover, em caráter subsidiário e não conflitante em relação às atribuições da contratada, medidas de segurança e tratamento para a recuperação social dos sentenciados e para a manutenção e melhoria das condições de custódia, zelando pela integridade física e moral dos sentenciados; c) em caso de risco iminente à segurança do complexo penal ou de uma ou mais unidades penais, comunicar imediatamente o parceiro privado, assumir o controle decisório, estratégico e operacional de todas as funções de direção da unidade penal, bem como autorizar, caso julgue necessário, a entrada de força pública externa; d) encaminhar ao Conselho Consultivo do Complexo penal, com cópia à SEDS, em até 05 (cinco) dias após a ocorrência, relatório detalhado sobre as medidas adotadas; e) promover a aplicação de sanções e penalidades aos sentenciados, consoante sua competência e determinações do Conselho Disciplinar – CONDISC, em estreita observância ao Regulamento Disciplinar Prisional – REDIPRI e demais normas legais e regulamentares pertinentes; f) prestar e encaminhar, por intermédio da SEDS, as informações e documentos que forem solicitados pelo Poder Judiciário, tribunais, Conselho Penitenciário – CONPEN e por entidades e órgãos públicos, referentemente ao estabelecimento penitenciário e seus respectivos sentenciados; g) autorizar a emissão de carteiras de visitas e autorizações para visitação de familiares e outros afins; h) autorizar a alocação dos sentenciados nos postos de trabalho; i) autorizar todo e qualquer remanejamento e movimentação de sentenciados, bem como a movimentação interna e externa à Unidade Penal e/ou complexo penal, em qualquer hipótese ou sob qualquer condição; j) promover a comunicação tempestiva à SEDS de todas as ocorrências relevantes no estabelecimento, para as providências necessárias; k) fiscalizar a execução dos serviços de proteção ao patrimônio público do Estado, sejam eles móveis ou imóveis, incluindo a área contínua à edificação; l) executar as atividades de inteligência penitenciária, incluindo, mas sem se limitar ao monitoramento do clima da unidade penal e de anormalidades ocorridas nas diversas áreas; m) atuar, preventivamente, de forma a garantir a segurança e estabilidade do clima organizacional da unidade penal; n) aplicar, em conjunto com a equipe de Segurança, ações de intervenção e técnicas de inteligência clássica e policial na identificação de situações que comprometam a segurança e a ordem da unidade penal e do complexo penal; o) orientar, fiscalizar e controlar as atividades e procedimentos desenvolvidos pela contratada, para a execução do monitoramento interno, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes; p) intervir, através do gerente de monitoramento da contratada, nas atividades e procedimentos de monitoramento por esta desempenhadas; q) auxiliar no planejamento dos serviços de monitoramento de responsabilidade da contratada; e r) participar da elaboração e desenvolvimento de cursos para os Agentes de Monitoramento internos da contratada. Posto isso, verifica-se que as atividades de controle envolvendo o poder de polícia do Estado, assim como a execução da pena em si e outras atividades gerenciais e que por natureza não podem ser delegadas ao ente privado, ficam reservadas ao ente público que mantém a responsabilidade pela execução direta de tais ações (ANEXO IX – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, 2008, p.71-74).

assistências jurídica, educacional, profissionalizante, cultural, recreativa, ainda assistência ao trabalho, à saúde, social, material e religiosa.

Entre as atribuições da concessionária, as que despertam maiores questionamentos, levantando a tese da ilegalidade da concessão, são as definidas como “atividades de apoio”. Conforme o Anexo IX – Caderno de encargos da concessionária (CEC) entendem-se os serviços de gestão e operação técnico-administrativa⁶².

⁶² Compete à CONTRATADA organizar e prestar, às suas expensas e responsabilidade, os serviços de apoio referentes às atividades de gestão e operação técnico-administrativa de cada UNIDADE PENAL, assim como dos serviços de vigilância interna, excetuados expressamente os de segurança externa. Os serviços de vigilância interna são de responsabilidade da CONTRATADA. Compreendem a manutenção da guarda e da vigilância para a custódia e para a segurança dos sentenciados no interior de cada UNIDADE PENAL, e devem ser executados conforme disposições legais e regulamentares, observadas as orientações e determinações do DIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA DO COMPLEXO PENAL, ouvido o SUBDIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA da UNIDADE PENAL. A CONTRATADA deverá manter em seu quadro de profissionais, alocados em cada UNIDADE PENAL, um contingente adequado de vigilantes internos especializados e habilitados a exercerem a vigilância interna da UNIDADE PENAL. No mínimo, o contingente de vigilantes internos à UNIDADE PENAL não deverá ser inferior ao apresentado no Plano Anual de Segurança e Vigilância Interna, conforme o item 1.3.2.1 deste Caderno de Encargos. Constituem diretrizes mínimas de atuação para a CONTRATADA: a) é terminantemente proibido aos funcionários da CONTRATADA, encarregados da vigilância, o porte de armas de fogo e/ou armas brancas no interior da UNIDADE PENAL; b) o porte, no interior da UNIDADE PENAL, pelos funcionários da CONTRATADA encarregados da vigilância, de objetos contundentes, deverá seguir as normas e orientações estabelecidos pela SEDS; c) observadas as disposições legais e regulamentares, será permitido aos funcionários da CONTRATADA encarregados da vigilância, o porte de tonfas, mediante comprovação de participação em curso de formação e treinamento pertinentes; d) os funcionários da CONTRATADA encarregados da vigilância interna de cada UNIDADE PENAL deverão utilizar uniformes padronizados e aprovados pela SEDS, bem como crachá de identificação; e) a CONTRATADA deverá instalar, manter e operar, consoante as orientações e determinações da CONTRATANTE, Circuito Fechado de Televisão (“CFTV”) em cada UNIDADE PENAL. O CFTV deverá permitir a visualização e acompanhamento em tempo real, bem como a gravação das respectivas imagens, de todas as áreas de cada UNIDADE PENAL, consoante as determinações da SEDS. As imagens geradas deverão ser disponibilizadas, em tempo real, à SEDS ou a quem esta determinar; f) A CONTRATADA deve executar serviços de controle, vigilância e segurança na portaria interna e externa de cada UNIDADE PENAL; g) executar serviços de recepção, controle e registro de entrada e saída de pessoas autorizadas, mediante a entrega de crachás de identificação e senhas, recolhendo as carteiras de visita com prazo de validade expirado; h) garantir que qualquer pessoa, funcionária ou não, quer da CONTRATADA, quer da CONTRATANTE, cuja entrada seja autorizada à qualquer das UNIDADES PENAS, obrigatoriamente, porte crachá de identificação e tenha seus dados, assim como os referentes a sua entrada e saída, devidamente arquivados nos registros de cada UNIDADE PENAL, e seja submetida aos devidos procedimentos de revista, na entrada e na saída; i) realizar revistas de todas as pessoas, veículos e volumes quando da sua entrada e/ou saída da UNIDADE PENAL; efetuar revista corporal em mulheres e crianças por vigilantes do sexo feminino; no que se refere aos procedimentos de checagem e revista, seguir, no mínimo, as determinações e orientações emanadas da SEDS, bem como submeter-se às auditorias requeridas pela SEDS; receber, examinar, avaliar, revisar e registrar correspondências, material de leitura, objetos e demais volumes, especialmente os destinados e/ou expedidos pelo sentenciado, quando do ingresso ou saída da UNIDADE PENAL, encaminhando-os às seções responsáveis pela sua distribuição; j) garantir a vigilância constante na portaria e a eficácia das revistas e dos procedimentos de checagem do ingresso e saída de todas pessoas, veículos e objetos, a fim de evitar o trânsito na UNIDADE PENAL de quaisquer tipos de bens e/ou produtos não autorizados pela SEDS ou pela legislação e regulamentação pertinentes, bem como de instrumentos cortantes e/ou perfurantes, armas de qualquer natureza e objetos destinados a jogos de azar, valores, joias e objetos de valor, equipamentos de telecomunicações, com exceção dos devidamente autorizados; l) recolher, sob recibo, valores, joias e objetos de valor encaminhando-os ao setor de guarda de bens, de acordo com as normas internas e orientações da CONTRATANTE, disponibilizar e operar

As atividades definidas como de apoio, na prática englobam boa parte da rotina da penitenciária, em especial o contato direto com os presos e consequentes anotações de comportamento. Este material produzido exclusivamente por funcionários privados é o registro da vida carcerária do detento. O material fundamentará progressões de regimes e outros benefícios, também as punições e outras restrições, como especifica Carolina Brognaro:

Há também previsão expressa no caderno de encargos da concessionária, atribuindo ao consórcio privado à responsabilidade do preparo das certidões de comportamento carcerário e demais documentos referentes à execução penal, que devem ser encaminhadas ao diretor público da unidade. Assim, certidões de comportamento carcerário, atestados psicológicos, e demais documentos que embasam decisões judiciais, e influem diretamente na concessão de progressão de regime, livramento condicional, saídas temporárias, entre outros direitos do preso no âmbito da execução da pena, também são de responsabilidade da concessionária, que, com isso, influência diretamente na manutenção ou não da restrição da liberdade do preso. Tal previsão contratual é lógica, uma vez que as informações necessárias para a confecção de tais

equipamentos de vigilância e segurança como, por exemplo, equipamentos de detecção de metais e raios X; m) A CONTRATADA deverá garantir de forma constante a manutenção da ordem e da disciplina e a segurança no interior da UNIDADE PENAL, inclusive durante os períodos e ocasiões de visitas, observadas as determinações e orientações do DIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA DO COMPLEXO PENAL, ouvido o SUBDIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA, e sob a fiscalização da SEDS; adotar com presteza todas as medidas de segurança necessárias, registrando-as no boletim diário de ocorrências; garantir a vigilância e a manutenção da ordem durante a prestação dos serviços de assistência à educação, ao trabalho, à saúde e demais serviços; promover dentro da UNIDADE PENAL a vigilância na movimentação de sentenciados; promover a adoção de medidas que visem à segurança dos sentenciados nas dependências do estabelecimento; garantir a vigilância e a manutenção da ordem durante as visitas e garantir a segurança dos visitantes; n) garantir a vigilância constante no interior de cada UNIDADE PENAL, de forma a evitar a posse de quaisquer tipos de bens e/ou produtos não autorizados pela SEDS ou pela legislação e regulamentação pertinentes, bem como de instrumentos cortantes e/ou perfurantes, armas de qualquer natureza e objetos destinados a jogos de azar, valores, joias e objetos de valor, equipamentos de telecomunicações, com exceção dos devidamente autorizados. o) evitar fugas, rebeliões, motins e tumultos; garantir o não-uso da violência contra o sentenciado; inspecionar, diariamente, as celas, corredores, e pátios e demais ambientes de circulação dos sentenciados providenciando as medidas necessárias para a segurança e salubridade, assim como a busca e apreensão de materiais não autorizados nos termos legais e regulamentares; inspecionar regularmente os demais ambientes, providenciando as medidas necessárias para a segurança e salubridade, assim como a busca e apreensão de materiais não autorizados nos termos legais e regulamentares; p) manter registros de ocorrências que atestem a disciplina do sentenciado; garantir e prover o constante treinamento e atualização dos vigilantes, contemplando, inclusive, aspectos referentes à ressocialização do sentenciado; manter registro e disponibilizar informações, sempre que requisitado pela SEDS ou por outros órgãos e autoridades competentes, sobre os sentenciados e egressos, até 05 (cinco) anos após a respectiva soltura. Findo este período, a CONTRATADA deverá encaminhar os registros à SEDS ou a quem esta determinar; manter registro com os dados de identificação e características individuais de cada sentenciado e a sua lotação; recolher os sentenciados às suas respectivas celas; instruir os sentenciados sobre os seus deveres e obrigações; apresentar à apreciação do DIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA DO COMPLEXO PENAL, bem como ao SUBDIRETOR PÚBLICO DE SEGURANÇA da UNIDADE PENAL, relatório diário sobre a população carcerária, distribuição e alterações ocorridas, e resultados de inspeções efetuadas nas celas, corredores e pátios; garantir a distribuição de correspondências, material de leitura e objetos devidamente autorizados aos sentenciados; promover o encaminhamento dos sentenciados à execução do asseio e da higiene pessoal; q) recolher as roupas, calçados e objetos de uso pessoal para higienização, guarda e posterior devolução aos sentenciados; fazer que sejam observados os horários de despertar, de recolher, das refeições, de estudo, de trabalho e das demais atividades nas saídas das celas, pátios de lazer e outras dependências de cada UNIDADE PENAL (ANEXO IX – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA, 2008, p.22-29).

documentos estão nos prontuários dos presos, que são preenchidos e atualizados pelo consórcio privado. Afinal, os profissionais que acompanham os presos, em todas as áreas, todos os dias, são funcionários privados (BROGNARO,2015, p.7).

A previsão contratual que atribui a concessionária o dever de realizar a segurança interna da unidade prisional, atividade desenvolvida exclusivamente por agentes de monitoramento, descaracteriza a tentativa de não transferir poder de polícia ao particular. O comportamento disciplinar é monitorado e denunciado majoritariamente por estes funcionários, o que resulta em influência nas punições e benefícios concedidos dos presos.

Os prontuários dos sentenciados são confeccionados e atualizados também por funcionários da GPA. Nestes documentos constam as informações pessoais, jurídicas, sociais, escolares, relativas ao trabalho, à saúde e informações disciplinares, que ficam a disposição do consórcio privado. Não faria sentido ser o ente público o responsável por tal atividade, haja vista, que são os funcionários da Concessionária que mantem contato diário com os presos. Portanto, são eles que possuem as informações necessárias à feitura dos prontuários.

A Comissão Técnica Classificatória (CTC) define a capacidade ou incapacidade dos presos para o trabalho e o estudo. Participam da Comissão, profissionais da saúde, educação, gestão de trabalho, segurança e analistas jurídicos, todos eles contratados pelo consórcio GPA, completa a comissão o Diretor Público, que é o presidente da CTC.

O Conselho Disciplinar (CONDISC) julga as faltas disciplinares cometidas por presos no interior do complexo, que conforme citado, são relatadas por agentes privados. O conselho é composto por um assistente social, um agente de monitoramento e um advogado, contratados da GPA. Por parte do Estado estão o Diretor Público e um agente penitenciário.

As decisões da Comissão Técnica Classificatória e do Conselho Disciplinar são formuladas por maioria de votos, somente em caso de empate é que o Diretor Público tem a palavra final. Tal formatação imprime efetiva participação dos funcionários privados na Comissão Técnica Classificatória e no Conselho Disciplinar. O resultado é uma influência direta e determinante dos funcionários privado na seleção dos presos para o trabalho, estudo e nas punições disciplinares. Ainda que, as decisões venham a ser ratificadas pelo Diretor Público.

Outro ponto de resistência está na revista de celas. O procedimento é realizado por agentes de monitoramento, conforme previsto no caderno de encargos da concessionária. Quando encontram itens proibidos, são os próprios monitores que questionam os presos e

registram a ocorrência. Estas condições, além de atribuírem a concessionária o poder de controle, transferem a manutenção da integridade física, psíquica e a convivência harmônica dos detentos aos funcionários da contratada (BROGNARO, 2015, p.8).

As disposições contratuais que atribuem ao particular a função de atuar de forma a manter a ordem, a disciplina e a segurança interna de cada unidade, sob a orientação e supervisão do Diretor Público de Segurança, mostram-se apenas como mecanismos para driblar a vedação de transferência de poder de polícia ao particular. A rotina disciplinar no complexo é regida por funcionários privados, somente em casos isolados, que demandem a intervenção para recompor a ordem, a ação é realizada por ente público através do Grupo de Intervenções Rápidas – GIR, composto por servidores do Estado (SANTOS, 2014, p.57).

Restou ao poder público como função exclusiva, a segurança da muralha, das guaritas, a segurança externa da unidade e a área do entorno. Também a execução de escolta e transporte dos sentenciados para o externo da unidade prisional.

O modelo idealizado no estado de Minas Gerais, em razão de sua gestão híbrida, difere das demais concessões adotadas em outros estabelecimentos prisionais no Brasil. É inegável que o Contrato Administrativo estabelece encargos detalhados para o ente público e o parceiro privado. Criou condições administrativas para a efetiva prestação do serviço.

Na prática da concessão, verifica-se que o poder público executa todas as ações que lhes são pertinentes conforme o contrato. Ainda fiscaliza, orienta e intervêm quando necessário, nas execuções das ações entregues ao ente privado. Porém, esta “fiscalização” se mostram insuficientes para afastar a ilegalidade da transferência do poder de polícia ao particular.

O contato direto com os presos, exercido por funcionários da concessionária ao gerir a atividade prisional, criam tensões decorrente de poderes indiretos que surgem da prática do serviço. Estas condições não estão regulamentadas no contrato administrativo e seus efeitos ainda não foram experimentados pela Administração Pública.

As consequências e desdobramentos desse poder indireto no transcorrer da execução penal, deixaram de ser consideradas quando da concessão do serviço de natureza prisional no modelo de PPP. Diante das condições atuais do sistema carcerário, em especial a influência do crime organizado, tornam-se imensuráveis os riscos.

A PPP na gestão prisional, desenvolvida no estado de Minas Gerais, pioneira neste modelo, passar por intensa fiscalização e controle. Acompanhada com atenção por órgãos

estatais como Ministério Público e Defensoria, além da própria mídia. É ainda objeto de duas Ações Cíveis Públicas, a primeira proposta pelo Ministério Público Estadual contra o estado de Minas Gerais, processo nº TJMG: 002408135073-8 e numeração única: 1350738-12.2008.8.13.0024. A segunda apresentada pelo Ministério Público do Trabalho contra o estado de Minas Gerais e Gestores Prisionais Associados S/A – GPA, processo nº 1.0024.08.135073-8/001, em curso na Justiça do Trabalho mineira.

A ação que tramita na Justiça Estadual possui como objeto o contrato administrativo. Discuti sua legalidade, em especial a transferência ao particular de serviço de gestão prisional. A que está na Justiça do Trabalho, possui como causa de pedir imediata a análise da terceirização e sua possível ilegalidade quanto à forma de contratação dos funcionários da concessionária. Sendo reconhecida a competência das duas esferas, considerando a diversidade de objeto, afastando o argumento de litispendência.

O Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região, em sede de Recurso Ordinário, no dia 23 de setembro de 2014, acolheu a preliminar de conexão. Determinou o retorno dos autos à Vara de origem, a fim de que se suspenda o trâmite processual. Com a finalidade de obter melhores elementos para formação da convicção, nos autos da Ação Civil Pública proposta na esfera Estadual. A decisão, determinou que as partes aguardem o trânsito em julgado do processo TJMG: 002408135073-8.

Os autos da Ação Civil Pública em tramite na Justiça Estadual, no entanto, até a conclusão da presente pesquisa, encontrava-se conclusos para julgamento, com última atualização em 02 de outubro de 2015.

Assim, o modelo de gestão privada de penitenciárias, tem se mostrado complexo e permeado de discussões quanto a sua legalidade. A propagação dessa opção como gestão prisional viável ao ponto de tornar-se comum, ensejará a inevitável diminuição do controle público, tornando-se esporádico por parte dos órgãos competentes e da imprensa, permitindo manobras contratuais com o objetivo de maximização dos interesses privados.

3.5 A PRIVATIZAÇÃO COMO FALSO POSITIVO: EFEITOS DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.

Prefaciando a obra “Privatizações de Presídios e Criminalidade”, de Laurindo Dias Minhoto, José Eduardo Faria, ressalta valores que não podem ser afastados em razão de políticas públicas que visam diminuir o Estado, baseado em sistema neoliberal que iniciaram o desmonte do Estado na década de 90.

Ao contrário de privatização da previdência, que envolve valores monetários, o tipo de privatização defendido com base nesses argumentos envolve seres vivos e entes morais e seus respectivos direitos. Todo sentenciado sempre acarreta a perda de muitos desses direitos, é certo. Mas o Estado que prende, julga, condena, pune e encarcera, em nome da ordem e da segurança pública, assume inúmeras obrigações legais e éticas em relação aos presos. O que se costumava discutir nas sociedades democráticas, eram os limites e os graus toleráveis de privação de direitos daqueles que foram julgados e condenados pelo judiciário. Mas com o advento desse processo, levando ao “enxugamento” do Estado, à redução de suas lógicas mercantis que contamina os valores de todas as demais esferas da vida social, a discussão acaba sendo ofuscada pela sobrevalorização do binômio custo/eficácia e do princípio da economicidade invocados pelas firmas de vigilância e segurança (MINHOTO, 2000, p.15).

As transformações recentes na economia globalizada constroem os ingredientes para o surgimento e expansão de políticas de privatizações de presídios. A mundialização do capital tem efetivamente promovido novos espaços e situações de exclusão social. Abre possibilidade para a proliferação de novos negócios, geralmente ligados à gestão dessa parte crescente da população.

A evolução do poder econômico frente às questões sociais, denominado por Zygmunt Bauman como “capitalismo parasitário”, o acúmulo de riquezas se apresenta como basicamente o único objetivo. A extinção das fontes conhecidas faz nascer à necessidade de ampliação para novos mercados (BAUMAN, 2009, 10).

O sistema penitenciário brasileiro, caótico, ineficaz e sucateado se mostra campo ainda inexplorado à iniciativa privada, com potencial para o lucro.

As privatizações se justificam na baixa qualidade do serviço prestado pelo Estado. A ineficiência chega ao topo e serve para justificar a privatização da violência e do sofrimento. O indivíduo preso passa a ser considerado como uma mercadoria nas mãos da iniciativa privada, como forma de obtenção de lucro.

No aspecto empresarial, o interesse de qualquer investidor privado é a expansão do capital. As empresas envolvidas em PPPs não são diferentes. Utilizam da estratégia de diminuir os custos em atividade que o Estado apresenta dificuldade de gestão. O modelo desenvolvido para o sistema carcerário é promitente candidato a ocupar papel de destaque como opção com potencial econômico.

No processo de privatização, o preso é visto como consumidor do produto vendido por empresas de segurança, que fornecem a própria estrutura necessária à manutenção do sistema. Resta ao Poder Público o aporte de capital financeiro em decorrência do serviço prestado e a fiscalização das atividades.

O Estado, em atenção ao Art. 3º da Constituição Federal, que estabelece os objetivos fundamentais da República, deve por meio de suas ações promover a cidadania. Em busca desse objetivo, precisa implementar mecanismos que almeje à diminuição da população carcerária. A privatização de parte do Sistema Penitenciário, em especial no modelo aplicado via PPP, está na contramão da redução.

O Estado cede sua autonomia em um seguimento fundamental para garantia da ordem pública. No futuro poderá ter que abrir mão de melhor política pública, em razão de ter que garantir o retorno financeiro ao parceiro privado. Na rotina do cárcere interessa ao consórcio que, além de haver cada dia mais presos, os que já estão lá, permaneçam por mais tempo.

Tomando como referência o EUA, após a inserção da iniciativa privada nas atividades relacionadas ao encarceramento, sucederam movimentos de criminalização de novas condutas. Também o aumento das penas dos delitos já existentes, ainda que, considerados de menor potencial ofensivo. Opções políticas de controle da violência, como o programa “tolerância zero”, encarceraram milhares de pessoas com a proposta de garantir uma pretensa ordem.

O EUA possui 5% da população mundial, mas mantém 25% dos prisioneiros do mundo. Uma em cada quatro pessoas presas no planeta está no EUA. Agrava esta condição quando se avalia que entre a população carcerária, 40% são homens negros, enquanto na população americana somam apenas 6%. A história do encarceramento no EUA está entrelaçada com a questão racial e a opção de combate às drogas por políticas de maximização de leis criminais, como aponta David Ladipo.

Mas, de todos os efeitos discriminatórios da indústria prisional, o mais pernicioso é o abismo que ela abriu entre a população negra e a branca do país. Como revela o relatório do US Bureau of Justice (Departamento de Justiça Americano), a explosão

na população de presos americana teve um impacto desproporcional sobre os homens negros. Entre 1984 e 1997, a proporção de homens brancos nas prisões subiu de 0,5% para 0,9%. Ao contrário, durante o mesmo período, a percentagem de homens negros encarcerados subiu de 3,3% para 7,2 %. Ao final deste período havia 758.000 homens negros nas prisões, além de 274.000 *on parole* e ainda 902.000 *on probation*. No total, mais de 18% de todos os homens adultos negros estavam sob alguma forma de supervisão correcional em 1997. (LADIPO, 2001, p.245).

A questão racial passa a compor a política criminal americana com a edição da 13ª Emenda Constitucional, de 1865. Aboliu a escravidão e toda forma de servidão compulsória no EUA, estabelecendo a aplicação igual da lei a todos. Também a forma como foi explorada a 14ª Emenda, de 1868, que instituiu o “devido processo legal” (“due process of law”), contribuiu para o movimento de criminalização de conduta, que possuía como interesse secundário o viés econômico da manutenção da força de trabalho.

A 13ª Emenda proibiu que qualquer pessoa fosse mantida na condição de escravo. Mas na “Section I”⁶³, limitou o direito à liberdade criando a exceção que permitiu a exploração do trabalho de condenados à pena criminal. O texto contemplava “except as a punishment for crime”⁶⁴.

A 14ª Emenda foi aprovada sob o discurso de ampliação da cidadania, promoveria a “Constituição de Todos” (“Everyman’s Constitution”). Paradoxalmente, a aplicação dessas emendas pela Suprema Corte, vai transformar o discurso da “Constituição de Todos” na realidade da “Constituição Invertida”. De forma não explícita e fundada no discurso da garantia da liberdade, opera com o objetivo de majorar os interesses econômicos e financeiros de grandes corporações, em detrimento de direitos civis. Inverte o objeto de proteção da Constituição (BERCOVICI, 2013, p.119).

A escravidão no EUA era um sistema econômico, sua proibição no fim da Guerra Civil deixou a economia dos Estados do Sul em situação de colapso. Simultaneamente existiam 4 milhões de pessoas que antes eram propriedades e integravam com sua mão de obra o sistema de produção. Com a 13ª Emenda se tornaram livres e desequilibraram a economia.

Como reconstruir o sistema financeiro e o que fazer com essas pessoas eram duas questões de difícil solução. As empresas necessitavam de condições e garantias para reconstruir

⁶³ Seção I.

⁶⁴ Exceto como punição por um crime.

a economia. As decisões promovidas pela Suprema Corte americana, referentes à interpretação e aplicação das Emendas a Constituição, criaram condições jurídicas apropriadas ao momento econômico, como menciona Gilberto Bercovici.

O principal destes casos, que marca a inversão da constituição, é o caso Santa Clara, de 1886. Neste caso, a partir do voto do Juiz Stephen Field, a Suprema Corte admitiu expressamente que as empresas, as corporações, estavam protegidas sob a 14ª Emenda, estendendo às empresas o status constitucional de “pessoa”. Com sua interpretação defensora do “laissez-faire”, o Juiz Field justificava a expansão da jurisdição e da discricionariedade da Suprema Corte, visando proteger a sociedade de si mesma. Ao atribuir à Suprema Corte o poder de rever toda e qualquer ação governamental, Field, na prática, estava condenando a maior parte da legislação regulatória do uso da propriedade (BERCOVICI,2013, p.123).

Quanto à questão da força de trabalho, a Seção I da 13ª Emenda foi imediatamente aproveitada. Após o fim da Guerra Civil e com a possibilidade de utilizar os serviços forçados de detentos, ocorre no EUA a extensão do sistema criminal. Resultou no aprisionamento de milhares de afro-americanos. Foi o primeiro registro de aumento circunstancial do número de presos no EUA. As criminalizações se davam por condutas insignificantes como vadiagem.

A seletividade se aprofunda quando surge uma espécie de mitologia negra da criminalidade. Discursos que difundiam que os negros estavam fora de controle e que havia uma ameaça de violência às mulheres brancas, passaram a compor o cotidiano das cidades. A figura do homem negro foi relacionada à imagem de um ser maldoso, ambicioso e ameaçador que precisava ser banido (DAVIS,2003, p.15).

Essa imagem pejorativa construída do homem afro-americano, de maneira generalista estava relacionada à intensão da elite política branca de reconstruir a economia e a necessidade de mão de obra. O movimento de criminalização e de ódio racial motivou uma onda de ataques às pessoas negras. Milhares de afro-americanos foram mortos por grupos armados sob o argumento de que tinham cometido algum crime. A “Ku Klux Klan” é produto desse movimento e contribuiu na difusão da violência inter-racial no EUA (DOMINGUES 2006, p.168).

Os conflitos raciais resultavam em atos de barbárie e violência pública. Tornou-se inaceitável para elite branca se vincular a esse tipo de terrorismo aberto. Os instrumentos de controles foram aperfeiçoados e evoluíram para o que ficou conhecido como “Jim Crow”. Parte dos Estados Americanos aprovaram leis que relegavam os afro-americanos a um status permanente de segunda classe. A exploração do temor ao crime permanecia viva nas questões raciais.

Entre o último quartel do século XIX e início do século seguinte, foram progressivamente sendo aprovadas leis de segregação racial, separando os brancos e negros nas escolas, nos hotéis e restaurantes, nas lojas, nas composições ferroviárias, nos bondes, nos teatros, cinemas, parques de diversões, cemitérios e lugares de reuniões públicas. Portanto, esse sistema de segregação racial – popularmente conhecido como Jim Crow – não foi construído da noite para o dia; pelo contrário, foi produto de um processo relativamente longo de conflitos sociais e políticos. É verdade que a segregação prevalecia no Sul dos Estados Unidos, mas também é um fato que muitas leis dessa natureza foram sancionadas no Norte do país (DOMINGUES,2006, p.167).

A exploração da diferenciação racial por meio do “Jim Crow” produziu efeitos nefastos às comunidades afro-americanas. O cerceamento de direitos básicos e o aprisionamento em massa são exemplos de ações que exterminaram milhares de pessoas. A legislação que diferenciava pessoas em razão da cor pele, basicamente mantinha acesa a chama da escravidão, com requinte de modernidade. Somente após os anos 2000, os Estados americanos passaram a reconhecer os efeitos negativos da segregação racial, como especifica Michael J. Sandel.

Em 2007 a Virgínia, que havia sido o maior estado escravagista, foi o primeiro a pedir perdão pela escravidão. Vários outros estados, incluindo Alabama, Maryland, Carolina do Norte, Nova Jersey e Flórida, fizeram o mesmo. E em 2008 a Câmara dos Deputados aprovou a resolução para um pedido oficial de desculpas aos negros pela escravidão e pela era Jim Crow de segregação racial que se estendeu até meados do século XX (SANDEL,2012, p.261).

O uso da justiça criminal e do sistema prisional para legitimar o “Jim Crow” retardou o real desenvolvimento dos afetados pela exclusão. Na segunda metade do Século XX, surgiram ativistas como Rosa Parks e Martin Luther King, que contribuíram para construção de movimentos como os de Direitos Civis. As pessoas envolvidas direta ou indiretamente na defesa da igualdade de direitos, por força da mídia e outros instrumentos de controle foram rotuladas como criminosas. Deliberadamente foram acusadas de violarem as leis de segregação que existiam nos Estados do Sul (CONTINS; SANT'ANA, 1996, p. 212).

Simultâneo ao crescimento dos movimentos por Direitos Civis, a taxa de criminalidade cresce no EUA. Esse fato foi imediatamente utilizado para rotular o movimento popular como culpado pelo aumento na incidência de crimes.

Os indicadores de criminalidade demonstram que a tentativa de frear movimentos populares, por meio da criminalização e encarceramento, não refletiu em melhor qualidade de vida às pessoas, tampouco, reduziu o nível de crimes. A escolha americana, não mudou a frequência ou modo da atividade criminal. Serviu apenas para promover ainda mais sua principal fonte, a pobreza disseminada decorrente da desigualdade.

O crescimento do número de pessoas presas no EUA entre os anos 70 e 80, exigiu o aumento vertiginoso da estrutura prisional. Em 1973 apresentava uma taxa de encarceramento inferior a 100 (cem) detentos por 100.000 (cem mil) habitantes, semelhantes às encontradas na França e outros países da Europa.

Treze anos mais tarde, a taxa havia triplicado atingindo 313 (trezentos e treze), antes de dobrar novamente na década seguinte e de atingir os 600 (seiscentos) por 100.000 (cem mil) em 1995. Duas vezes mais que a África do Sul sob o regime do *apartheid* e doze vezes mais que os países da União Europeia.

O encarceramento em massa é reflexo de opções políticas de controle da criminalidade, sem relação com indicadores sociais. A população carcerária do EUA se manteve estável durante a primeira metade do Século XX. Atingiu em 1970 o total de 357.000 (trezentos e cinquenta e sete mil) presos. Começa a apresentar elevações acentuadas na gestão do Presidente Richard Nixon, ao dar início ao programa “Lei e Ordem”. Com essa escolha, o combate ao crime passa a ocupar lugar de destaque. Afasta os mecanismos explícitos relacionados às questões raciais, porém, a discriminação e o preconceito racial, secundariamente se mantiveram ativos (DAVIS,2003, p.12).

O combate às drogas se tornou prioridade, o vício em entorpecentes foi tratado exclusivamente como crime. As questões sociais relacionadas à saúde pública não eram consideradas. Essa decisão resultou no encarceramento de milhares de pessoas por consumo de entorpecentes, o uso de drogas foi alçado como inimigo público no EUA.

Houve ainda, o movimento de associação da imagem dos negros à heroína e os pacifistas à maconha. Ações que justificaram diversas prisões, destituição de grupos e a responsabilização de suas lideranças. Angela Y. Davis aponta que o discurso de endurecimento no combate ao crime, foi parte da resposta do Estado Americano ao movimento de Direitos Civis (DAVIS,2003, p.25).

Thiago Rodrigues em pesquisa referente às implicações políticas das drogas nas Américas, ressalta que o combate ao consumo de entorpecente alargou a crise inter-racial no EUA. Programas de segurança como “Lei e Ordem” serviram, entre outros efeitos, para acirrar a segregação.

Os principais alvos da repressão estatal são os negros e hispanos que recorrem à heroína comercializada ilegalmente nas ruas dos centros urbanos. A ilegalidade relegava a heroína à classe pobre, aos bairros degradados. Dessa maneira, para a

opinião pública, a degradação pessoal proporcionada pelo vício se encaixava nos antigos preconceitos proibicionista que associavam o uso de drogas às “raças inferiores e imorais”. Concretizava-se a “profecia autocumprida”, ou seja, a situação ilegal das drogas criava o consumo irresponsável, já que desinformado, gerando como consequência pessoas viciadas e concretamente degradadas pelo mau hábito, fato que reforçava os estereótipos proibicionista. Os moralistas antidrogas viam nos bairros negros o centro do problema do combate as drogas. (RODRIGUES,2001, p.70).

Em 1980 a população carcerária americana salta para 513.000 (quinhentos e treze mil) presos. Na gestão do Presidente Ronald Reagan, o combate à criminalidade é ainda mais ampliado. Em 1982 o combate às drogas, ainda que, em desconformidade com pesquisas de opiniões, torna-se prioridade no governo Reagan.

Centralizado em coibir o recém-chegado “crack”, o governo americano estabeleceu penas obrigatórias para o consumo específico dessa droga. Mais rígidas que para o consumo de cocaína. Essa medida excluiu do Poder Judiciário a dosimetria da pena, impôs prisão por período certo estabelecidas na lei (DALLEK,1999, p.19).

O “crack” em razão do baixo custo e do consumo em pequenas porções se popularizou nas comunidades mais pobres. Por posse de 30 (trinta) gramas de “crack”, o condenado recebia pena semelhante a quem havia sido surpreendido com 3 (três) quilos de cocaína. As condenações relacionadas ao crack em sua maioria eram de negros e latinos (DALLEK,1999, p.20).

Essa política de combate às drogas rapidamente desencadeou o aumento do número de presos. A gestão de Ronald Reagan buscou combater o problema da desigualdade econômica, da segregação racial e do consumo de drogas. Criminalizou condutas de maior incidência nas comunidades pobres e as apenou com cerceamento de liberdade, justificando-as na guerra contra as drogas.

A estratégia de endurecimento das leis criminais na gestão do presidente Richard Nixon foi aplicada logo após o movimento de direitos civis. Explorou o medo da violência e prometeu “Lei e Ordem” para garantir o desenvolvimento econômico. O presidente Ronald Reagan prometeu cortar impostos dos ricos e colocar todos os usuários de crack nas prisões. As duas medidas atingiram as comunidades pobres do EUA (DAVIS,2003, p.19).

Em 1985, a população carcerária americana atinge 759.000 (setecentos e cinquenta e nove mil) presos. Na corrida eleitoral, George Bush vence a disputa explorando o fato de que

seu adversário Michael Dukakis, havia apoiado programas de ressocialização de apenados que beneficiou Willie Horton.

Durante o benefício, que possibilitava que presos passassem fins de semana fora da prisão, Horton cometeu vários crimes brutais. Esse fato foi insistentemente explorado na campanha de George Bush. Foi fundamental para reverter uma diferença significativa nas intenções de votos. O discurso de combate à criminalidade exclusivamente por meio do sistema de justiça e mais prisões, novamente venceu as eleições americanas (LONG,1993, p.52).

No início da década de 90, a população carcerária saltou para 1.179.000 (um milhão cento e setenta e nove mil) presos, ao ritmo de 1.618 (mil seiscentos e dezoito) prisioneiros suplementares por semana. No dia 1º de janeiro de 1997, a população das prisões municipais, estaduais e federais chegava a 1.731.500 (um milhão setecentos e trinta e um mil e quinhentos) presos (WACQUANT,1999, p.40).

Com a exploração deste modelo de política criminal, tornou-se inviável o candidato ao cargo de Presidente concorrer sem uma proposta firme para combater o crime. Dessa forma Bill Clinton, se afasta do antigo discurso democrata para beirar a política republicana de lei e ordem, iniciada por Ronald Reagan. Com essa manobra se torna o presidente dos EUA.

A gestão de Bill Clinton avança no combate à criminalidade de forma enérgica. O congresso americano editou leis que aumentaram o tempo de prisão para diversos crimes. À medida que ficou conhecida como "three-strikes", impôs pena perpetua ao reincidente que cometesse o terceiro crime. Essa alteração retirou dos juízes a possibilidade de qualquer avaliação das circunstâncias do terceiro crime, criando sentenças obrigatórias.

Alterou para pena de morte mais de sessenta crimes já tipificados. Os condenados por crimes violentos passaram a cumprir no mínimo 85% da pena em regime fechado. Também restringiu as possibilidades de liberdade condicional. Estas foram algumas das medidas empregadas na política de combate à criminalidade no de Governo Bill Clinton (ZIMRING; HAWKINS; KAMIN, 2001, p.63).

No ano 2000, a população carcerária americana atinge 2.015.000 (dois milhões e quinze mil) presos. Em dezembro de 2009, a taxa alcançou 743 (setecentas e quarenta e três) pessoas presas a cada 100.000 (cem mil) adultos. O número de indivíduos trancados nas prisões federais, estaduais, ou nas cadeias locais (*local jails*) subiu de 380.000 (trezentos e oitenta mil), em 1975, para 2.270.000 (dois milhões duzentos e setenta mil), em 2010. Ao considerar os

regimes fechado e aberto, no ano de 2011, 1 (um) em cada 34 (trinta e quatro) adultos residentes no EUA, estava cumprindo algum tipo de pena criminal. No ano de 2014, salta para 2.306.000 (dois milhões e trezentos e seis mil) presos (CAMPELLO,2015, p.80).

Diante do crescimento da demanda por prisão, o governo Americano direciona grande parte do orçamento para manutenção da maior estrutura prisional de sua história. Os recursos financeiros direcionados deixam de subsidiar outros serviços de relevância para o desenvolvimento social. Essa realidade além de consumir recursos financeiros constrói estereótipos, que somados as elevadas taxas de encarceramento, alça o aprisionamento em massa como única proposta para o controle da criminalidade (MINHOTO,2002, p.138).

Pela primeira vez na história americana os governos locais dispõem mais a título de criminal justice que no capítulo educação (da qual eles são contudo responsáveis pelo nível primário e secundário), desde 1977 no caso das cidades e desde 1982 no dos condados. Esta diferença vai se agravando: em 1995 os estados previam um crescimento de suas despesas de encarceramento em 8% ao ano em média, contra 4,3% de aumento no ensino e 2,1% no principal programa de assistência às famílias carentes, AID to Famílias Weah Depena Chilrem. Enquanto o número de funcionários diminui nos serviços sociais e na educação, o pessoal que trabalha nas prisões estaduais dobrou durante a década passada, para atingir 347.000 empregados, dentre os quais 221.000 carcereiros. (WACQUANT,1999, p.42).

O orçamento do Ministério da Justiça do EUA mudou de US\$ 9 (nove) bilhões de dólares em 1982, para US\$ 32 (trinta e dois) bilhões em 1992. Ele sozinho em 1999 consumia um terço dos recursos públicos alocados na luta contra o crime. Do total de US\$ 94 (noventa e quatro) bilhões de dólares naquele ano, US\$ 41 (quarenta e um) bilhões destinados a polícia, US\$ 21 (vinte e um) bilhões para os tribunais e o restante direcionado ao sistema prisional.

A Corrections Corporation of America – CCA foi à primeira empresa privada de prisões no EUA. Inicia suas atividades em 1983 no Tennessee. No ano de 1996, em seu relatório anual aos acionistas, seu presidente justifica o sucesso do seguimento na corrida desvairada ao encarceramento na qual os americanos se lançaram. Essa opção fez nascer uma nova indústria “o encarceramento privado”, com taxas de crescimento e de lucros que rivalizam com setores de ponta da economia nacional. Os Estados, Condados e as Cidades são incapazes de conter a onda de aprisionamento por eles mesmos detonadas. Voltam-se, portanto, para empresas especializadas, que prometem comprimir essa função com maior eficiência, com mecanismos de contenção de gastos para garantir os lucros (WACQUANT, 1999, p.42).

Enquanto a demanda por prisões aumentou de forma expressiva nas últimas décadas, os níveis de criminalidade no EUA não acompanharam essa tendência. Apresentam variações entre elevações e queda na análise de cada período.

Entre os anos de 1973 a 1982, a média anual de pessoas vítimas de incidentes criminais era de cerca de 40 milhões. Em 1992, esse número caiu para cerca de 35 milhões. A avaliação dos dados do serviço nacional de pesquisas de vitimização (National Crime Victimization Survey), confirma a diminuição nas principais infrações à lei no EUA. Portanto, o agigantamento do sistema penitenciário americano não se justifica no aumento da criminalidade (ROLIM,2007, p.41).

De forma mais detalhada, a frequência dos roubos qualificados (*robbery*) diminuiu entre 1974 e 1978, elevou-se até 1981, depois novamente diminuiu de 1981 a 1985, antes de crescer lentamente até 1994. Isto sem jamais sair de uma banda estreita compreendida entre 200 e 250 incidentes por 100.000 (cem mil) habitantes. A taxa de ataques violentos (*aggravated assault*) refluíu de 1974 até meados dos anos 80, antes de estabilizar-se e depois aumentar de 1990 a 1993, após caiu de forma acentuada até atingir seu menor índice em 23 anos.

Os crimes decorrentes de golpes e ferimentos (*simple assault*) diminuíram ininterruptamente até o ano de 2000, quando apresentou o mesmo nível do final dos anos 60. A taxa de homicídios voluntários flutuou entre 8 (oito) e 10 (dez) por 100.000 (cem mil) habitantes, durante o último quarto do Século XX, sem marcar tendência particular. Quanto aos crimes e delitos que envolvem patrimônio (roubo, furto simples, furto de veículo e apropriações), sua frequência baixou de maneira uniforme e contínua de 1974 a 1994 (BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, apud WACQUANT, 1999, p.44).

Parte dos projetos que foram convertidos em leis incriminadoras durante esse período, são atribuídos à “American Legislative Exchange Council” (ALEC). Um grupo de corporações atuante no EUA há quatro décadas, que mantém relações de interesses com políticos e pessoas relacionadas à gestão pública. Sua finalidade é manter relações institucionais e governamentais, consultorias e ajustar objetivos das corporações com as políticas de desenvolvimento econômico⁶⁵.

⁶⁵ The American Legislative Exchange Council is America’s largest nonpartisan, voluntary membership organization of state legislators dedicated to the principles of limited government, free markets and federalism. Comprised of nearly one-quarter of the country’s state legislators and stakeholders from across the policy

As leis incentivadas pelo ALEC possuem os atributos de criarem condições favoráveis às corporações integrantes do grupo. Por duas décadas a CCA foi afiliada ao ALEC, formando o quinto maior sistema correcional americano. Nesse período a empresa expandiu suas atividades e lucros explorando a punição criminal e seus agregados. De fato, a influência do lobby nas decisões políticas e a tendência de favorecimento conduziram parte da política criminal americana, como aponta Daniel Martinez e Jeremy Slack.

The use of private detention facilities to house violators of immigration law has increased significantly over the past 10 years, a trend that appears to have paralleled increased penalties associated with unauthorized reentry. Today, about half of all people held on immigration violations are serving time in private detention facilities. The extent to which the private prison lobby was involved in crafting Arizona's SB 1070 received increased public scrutiny due to a radio news story by National Public Radio (2010). In December 2009, 4 months before the bill was signed into law, the American Legislative Exchange Council held a conference in Washington DC. At the conference, former Senator Russell Pearce and other lobbyists drafted a piece of legislation entitled "Support our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act," the exact name given to the bill signed into law by Arizona Governor Jan Brewer, in 2010. The connections between the policy makers who drafted the bill and private prison interests are undeniable, yet completely legal. Of the 36 bill's cosponsors, 30 received donations from prison lobbyist groups, and two of Governor Brewer's top aides are themselves former lobbyists for private prisons⁶⁶. (MARTINEZ; SLACK, 2013, p.539).

Indicadores apontam que os projetos de leis que instituíram penas mínimas obrigatórias e o "three-strikes" (três condenações e está fora), também a SB1070, que atribuiu à polícia a possibilidade de deter qualquer imigrante em condição de ilegal, foram produtos deste lobby corporativista.

A SB1070 criou uma nova postura anti-imigração, ainda que os dados quanto à imigração ilegal apontassem a gradativa diminuição nos últimos 20 anos. Essa medida encheu

spectrum, ALEC members represent more than 60 million Americans and provide jobs to more than 30 million people in the United States. (ALEC,2016).

⁶⁶ O uso de instalações privadas para detenção e custódia de infratores da lei de imigração aumentou significativamente nos últimos 10 anos, uma tendência que parece ter paralelo com o aumento das penas associadas à reentrada não autorizada. Hoje, cerca de metade de todas as pessoas detidas por infrações de imigração estão em instalações privadas. Na medida em que o lobby da corporação privada estava envolvido na elaboração da SB 1070 no Estado do Arizona, este recebeu maior controle público devido a uma notícia da rádio National Public Radio (2010). Apontou que em dezembro de 2009, 4 meses antes da assinatura do projeto de lei, em uma conferência em Washington, a American Legislative Exchange Council held, o ex-senador Russell Pearce e outros lobistas redigiram um texto legislativo intitulado "Apoie a aplicação da Lei Bairros Seguros", o exato nome dado ao projeto assinado pelo governador do Arizona, Jan Brewer, em 2010. As conexões entre os operadores políticos que elaboraram o projeto de lei e os interesses das prisões privadas são inegáveis, mas completamente legais. Dos 36 que apoiaram o projeto de lei, 30 receberam doações de grupos de lobistas de prisões e dois dos principais assessores do governador Brewer são antigos lobistas de prisões privadas (tradução nossa).

as instalações de detenção de imigrantes, beneficiando diretamente a Corrections Corporation of America – CCA, que era membro do ALEC.

Corrections Corporation of America (CCA), which was on the verge of bankruptcy in 2000, has openly pursued detention of immigrants as a primary source of revenue generation. “Last year, they wrote that they expect to bring in ‘a significant portion of our revenues’ from Immigration and Customs Enforcement, the agency that detains illegal immigrants”. In 2011, they reported a net income of US\$162 million, with federal contracts making up 43% of the company’s total revenues. Clandestine migration to the United States has slumped to 20-year lows, and this has coincided with an economic downturn that has been particularly devastating for construction and service sectors of the economy. This trend threatened to leave private detention centers half-empty, and the more than 20,000 Border Patrol agents tending to empty processing centers or patrolling an empty desert. We contend that part of the impetus to increase criminal penalties for immigration violations comes from the need to maintain this revenue stream from the federal government. CCA has purchased detention facilities across the United States, and in many states garnered contracts pledging minimum 90% occupancy (MARTINEZ;SLACK,2013, p.539).⁶⁷

No ano de 2010, a CCA deixa o ALEC, após forte pressão da mídia e o vazamento de informações que apontavam o lobby corporativo como responsável pela aprovação da lei anti-imigração. Com essa decisão da CCA, o ALEC se afasta dos interesses do encarceramento privado. De forma simultânea, surge no EUA uma nova postura, que engloba o reconhecimento dos equívocos resultantes do encarceramento em massa e a promoção de outras medidas diferentes da prisão (MARUNA;DABNEY;TOPALLI, 2012, p.316).

Permaneceu no ALEC a “American Bail Coalition”, uma das principais empresas do segmento de fianças e agregados. As medidas de desencarceramento possuem como principal discurso o incentivo ao monitoramento por GPS. O sistema opera por meio de tornozeleiras ou pulseiras eletrônicas. A proposta é apresentada como possível solução ao problema da superlotação das prisões. O intuito é nitidamente migrar pessoas do sistema prisional para

⁶⁷ A Corrections Corporation of America (CCA), que estava à beira da falência em 2000, apostou abertamente na detenção de imigrantes como fonte primária de geração de receita. “No ano passado, eles escreveram que esperam receber ‘uma parcela significativa das receitas’ da Imigração e Alfândega, a agência que detém imigrantes ilegais”. Em 2011, eles relataram um lucro líquido de US\$ 162 milhões, com contratos federais representando 43% das receitas totais da empresa. A migração continental para os Estados Unidos caiu nos últimos 20 anos, e isso colaborou com a recessão econômica, que foi particularmente devastador para a economia dos setores de construção e serviços. Essa tendência ameaçava deixar os centros de detenções privados vazios e os mais de 20.000 agentes da Border Patrol cuidando de centros de tratamento desocupado ou patrulhando um deserto vazio. Defendemos que parte do comando para aumentar as penalidades criminais por violações de imigração vem da necessidade de manter este fluxo de receitas do Governo Federal. A CCA adquiriu instalações de detenção nos Estados Unidos e em muitos Estados obteve contratos que exigiam uma ocupação mínima de 90% (tradução nossa).

liberdade provisória mediante monitoramento eletrônico (MARUNA; DABNEY; TOPALLI, 2012, p.317-318).

Não há interesse em diminuir o número de pessoas em cumprimento de pena. Somente substituir da modalidade prisão para outras medidas. Os efeitos do excesso de condenações criminais não são levados em consideração. Os discursos de diminuição das consequências deletérias do encarceramento ficaram restritos aos estereótipos da prisão.

O sistema de justiça criminal americano atualmente depende do conglomerado de empresas que fornecem diversos serviços. Somente a “Securus Technologies”⁶⁸, que fornece serviços telefônicos aos presos, no ano de 2015, lucrou US\$ 114 (cento e catorze) milhões de dólares (SECURUS TECHNOLOGIES, 2016).

As companhias telefônicas de longa distância também possuem interesses escusos nas prisões e, como retribuição pelo controle do monopólio telefônico, tais companhias frequentemente reinvestem parte dos seus lucros no sistema prisional, sob a forma de comissões. Por que? Porque os prisioneiros precisam fazer chamadas a cobrar e as companhias podem fazer incidir, nos telefones instalados nas prisões, taxas muito mais caras do que nos telefones públicos. Um único telefone de uma prisão pode render US\$15.000 por ano, cinco vezes mais do que um telefone público (LADIPO,2001, p.239).

A exploração do trabalho prisional se tornou extremamente lucrativo no EUA. O programa “Federal Prison Industries” (FPI), agora operando sob o nome comercial “Unicor”. Foi criado em 1934, por um decreto emitido pelo Presidente Franklin D. Roosevelt. O FPI iniciou oficialmente suas operações como uma empresa de propriedade do governo americano. Atualmente o programa continua funcionando, mas sob o controle de um Conselho de seis membros gestores.

Os membros são nomeados pelo Presidente americano, mas são escolhidos entre diretores das principais empresas privadas que operam no setor prisional. No ano de 2016, conforme relatório anual de gestão financeira, publicado em novembro de 2016⁶⁹, a “Unicor” obteve rendimentos que se aproximaram de 1 (um bilhão) de dólares, com a venda de mão de obra prisional.

⁶⁸ Empresa fundada em 1986 e sediada em Dallas, Texas, atende mais de 3.400 unidades de correção, o que somam 1,2 milhões detentos em toda a América do Norte.

⁶⁹ Documento disponível em: https://www.unicor.gov/publications/reports/FY2016_AnnualMgmtReport.pdf

As Parcerias entre instituições correcionais e empresas privadas é um segmento crescente e multibilionário no EUA. Essa exploração é recorrentemente criticada sendo assemelhada a um novo modelo de trabalho escravo. Porém, na econômica americana segue em franca expansão explorando mão de obra de baixo custo, servindo diversos setores da indústria, agricultura e comércio.

As variações nos índices de ocorrências de crimes no EUA confirmam a ausência da correlação entre políticas de encarceramento em massa com combate à violência. A insistência no modelo de prisões privatizadas, no decorrer da história recente americana, demonstra motivações políticas e financeiras que resultaram na maior população carcerária do planeta. O lobby desenvolvido no setor prisional, que garantiu os avanços das empresas, certamente afiançou lucros às corporações do setor.

O resultado de quase quatro décadas de política de “lei e ordem”, abriu espaço a um novo mercado chamado encarceramento privado. Colocou o EUA em condição de dependência dos serviços prestados por empresas especializadas em manter a regularidade do setor. A criminalização exagerada de condutas é outro efeito deletério, serviu claramente para construir condições adequadas para ocupação privada dessa atividade relacionada ao poder de polícia do Estado. Milhares de pessoas foram encarceradas e tiveram a trajetória de suas vidas alteradas, apenas para garantir os interesses econômicos de corporações.

A programação criminalizante que impera no EUA, mantendo no cárcere pessoas que cometeram crimes de menor potencial ofensivo, imigrantes e adolescentes infratores, não possui o objetivo de enfrentar o complexo problema da violência. As novas propostas atreladas ao sistema de monitoramento via GPS, não rediscute a função do direito criminal no EUA, apenas renova um mercado extremamente lucrativo.

Dessa maneira, um sistema prisional com estrutura para suportar mais de 2 (dois milhões) de presos, consome recursos que faltam em outros setores promovedores do desenvolvimento humano. A carência de serviços que busquem o desenvolvimento das pessoas em relação ao coletivo, está entre os principais elementos de uma sociedade violenta. Logo, o Estado conseqüentemente se mantém dependente do sistema prisional, que em larga escala devolve à violência a sociedade.

CONCLUSÃO

Com a independência e a importação de novos conceitos de humanização da pena, as Ordenações Filipinas são substituídas pela Constituição de 1824 e logo é, de fato, abandonada com a edição do Código Criminal de 1830. A luz de princípios iluministas, a nova legislação enfatiza a prisão como modelo de punição adequado.

A sociedade escravagista e conservadora mantém as penas de morte e a de galés, justificadas na ausência, a época, de estabelecimentos adequados para cumprimento de pena de prisão. A evolução legislativa por si só, não foi suficiente para mudar a concepção de uma sociedade discriminatória.

A grande mudança, no final do século XIX, em relação o sistema penitenciário, começa a se arquitetar com o crescimento econômico e os movimentos republicanos e abolicionistas. A elite dominante, bem como a transição do modelo de mão de obra escrava para a assalariada, assiste ao crescimento demográfico desorganizado das cidades.

Esse movimento elevou a concentrações de pobres, negros, índios, imigrantes, em locais carentes de infraestrutura e serviços públicos. Simultâneo a essa nova realidade, o aumento da criminalidade e em especial os crimes contra o patrimônio, faz surgir entre a elite o anseio por mudanças. Foram eleitos os grupos identificados como “inimigos”, para os quais, as ações políticas de combate à violência foram direcionadas.

É possível verificar que o sistema de punição criminal demonstrava nítido teor de vingança na aplicação da pena, o castigo era necessariamente proporcional ao dano. No período Imperial, a apreensão desse sistema por uma elite social define nova função ao cárcere. A partir da criminalização de condutas motivadas por nítido interesse econômico, faz da punição a forma legítima de controle social e a manutenção de uma ordem ideológica. Fato este, que se consolida e se amplia no Brasil Republicano.

O sistema prisional ao lado da repressão policial, a seletividade criminal e um sistema de regalias que envolvem diversos setores estatais, funcionam como excepcionais ferramentas de controle e exclusão social. São utilizadas por determinados grupos que ocupam espaços

privilegiados, para manter uma geopolítica de poder. Necessária à manutenção de benefícios e posições institucionais.

Atualmente, o sistema prisional brasileiro se encontra a beira do colapso, abarrotado de pessoas de classes menos prestigiadas. A proposta “política” de privatização de parte do sistema penitenciário, de fato, não rediscute os objetivos da pena, as causas da criminalidade e, tampouco, qual sua função no sistema criminal da sociedade brasileira do século XXI. Apenas aumenta o número de vagas com capital privado, garantido aos investidores, parcela significativa de lucros. Sem dúvida, confirma a insistência do Brasil em manter a mesma política criminal seletiva iniciada no Século XIX.

Na busca de justificativas ao modelo, o encarceramento em massa passa a ser tratado como uma questão meramente econômica. Em consequência, a solução é extraída também da mesma esfera. A busca por recursos financeiros para aumentar o número de vagas prisionais e melhorar as condições de encarceramento, apresenta-se como a única proposta possível e adequada.

A prisão como mecanismo de controle social, a seletividade do sistema penal e prisional, a política de encarceramento em massa e o crime organizado. O modelo econômico, que potencializa o mercado e elege o consumo como único garantidor de desenvolvimento financeiro, e erroneamente o confunde como desenvolvimento humano, desconsiderando seus efeitos destrutivos do pensamento coletivo, formador de ilhas de individualidade. E ainda, a impossibilidade de construir vagas prisionais no mesmo ritmo de encarceramento. São elementos que constroem e conduzem o sistema prisional, porém, são afastados e desconsiderados dos debates políticos.

O parceiro privado surge nesse contexto, como principal possibilidade de mudança. Possui o capital necessário à construção de prisões e a eficiência da iniciativa privada, que dispensa o regime público de contratação. O mercado do encarceramento privado já experimentado, garante lucros aos investidores, desde que, condições estejam politicamente ajustadas.

Um ordenamento jurídico que eleve o direito penal a paliativo para problemas sociais, tipificando novas condutas e majorando penas das já existentes, está entre os principais ajustes necessários. A maximização desse método de controle é capaz de manter um número cada dia

maior de pessoas encarceradas, coadunando com os interesses do seguimento de prisões privatizadas.

Tendo como exemplo a política praticada no EUA, na qual o lobby de empresas do setor de encarceramento privado, conduziu o País ao crescimento da população carcerária que não se correlaciona com a incidência do crime, aumento populacional ou a qualidade de vida das pessoas. Tornou o Estado refém de corporações que exploram a mão de obra prisional, o setor de gerenciamento de fianças, liberdade provisória, entre outros serviços. O resultado, atualmente uma em cada quatro pessoas presas no mundo está no EUA, condição que somente é favorável aos interesses privados do setor.

Esta “privatização do encarceramento” no Brasil se mostra prematura. Numa sociedade na qual a transparência política é uma raridade e o debate sério, complexo e maduro sobre o tema é escasso nos meios políticos. Assim, dos elementos citados, esperar-se que o resultado seja apenas mais um mecanismo de perpetuação de privilégios de grupos econômicos a benesses do Estado.

Enfim, para rediscutir as propostas ao sistema carcerário e punitivo em âmbito nacional, a priori, é imprescindível postura política que busque atenuar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais. Criar comprometimento público com o espaço coletivo, no qual o cidadão se identifica como responsável pelas relações sociais, potencializando sua atividade política. Portanto, ao promover condições de prosperidades equitativas, deve-se, de forma simultânea na esfera criminal, unir proposta de ressocialização com investimento em ações de prevenção da criminalidade, reservando a repressão penal para questões nas quais sua aplicação é legítima.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias Dossiê**. jul/dez de 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a05.pdf>> Acesso em: 14 jan. 2016.

- AGUIRRE, Carlos. **História das Prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: ROCCO, 2009.
- ALEC, The American Legislative Exchange Council, 2016. Disponível em: <https://www.alec.org/about/>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; NUNE, Camila. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**. jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v25n1/04.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2016.
- AMADOR, Filomena. O terramoto de Lisboa de 1755: colecções de textos do século XVIII. **Departamento de Ciências Exactas e Tecnológicas Universidade Aberta de Lisboa**. jan-mar de 2007. Disponível em: <<http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30502329/14.pdf?>> Acesso em: 07 abr. 2016.
- ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes. Origens de Habeas-Corpus: As Cartas de Seguro Portuguesas. **Revista de Direito do Cesusc**. jan/jun de 2007. Disponível em: <<http://virtual.cesusc.edu.br/portal/externo/revistas/index.php/direito/article/viewFile/85/75>>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- ARAÚJO, Danielle Regina Wobeto. Direito de almotaçaria e as cidades da “américa portuguesa” nas raízes do Brasil: uma análise pelo viés weberiano. **Revista Eletrônica do CEJUR**. 2009. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cejur/article/view/15501/11490>> Acesso em 03 abr. 2016.
- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- AZEVEDO, Cecília. Guerra à pobreza: EUA, 1964. **Universidade de São Paulo - Revista de História**. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/19014/21077>> Acesso em 30 mai 2016.
- AZEVEDO, Paulo F.; CABRA, Sandro. The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective. **ANPAD**. jan/mar de 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_730.pdf> Acesso em 04 jun. 2016.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: HUCITEC, 2009.
- BARROSO, Luis Roberto. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. 2001. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/34/36>> Acesso em: 05 set. 2016.

BATISTA, Nilo. **Matrizes ibéricas do sistema penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

—Cem anos de reprovação. **Fundación Dialnet**. 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4017901>> Acesso em 04 abr. 2016.

— **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **O Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2009.

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

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. **Lua Nova**. 2013. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38976296/Constituicao_Invertida_Lua_Nova_89.pdf> Acesso em 13 dez. 2016.

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. apud WACQUANT; Loïc. Crime e Castigo nos Estados Unidos: De Nixon a Clinton. **Revista de Sociologia Política**. nov. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n13/a04n13.pdf>> Acesso em 07 jan. 2016.

BOTELHO, Tarcísio Rodrigues; ABDO, Patrícia Ferraz. Administração camarária e comércio na Vila Rica do Século XVIII: os almotacés e as correições. **Revista caminhos da história**. 2008. Disponível em: <https://f784001a-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/revista_caminhosdahistoria/numeros-anteriores-nova/v-13-2-2o-semester-de-2008/ARTIGOScaminhosdahistoriav.13.2.2o-semester2008.pdf?attachauth=ANoY7cr8EJWvhNv1rmRg4iajJ2IhsanOvpS78OpOFFP8dbbzoSPivvqzLoCu>. Acesso em 03 de abril de 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**. Traduzido por Paula Montero. 1977. Disponível em: <<http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12933/11099/AEconomiasTrocasLinguisticasPierreBourdieu.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2016.

BRASIL. Câmara dos deputados. Relatório da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro. ago. 2015. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RELATORIO%20FINAL%20DA%20CPI%20-%20APROVADO%20E%20AUTENTICADO.pdf>> Acesso em: 21 mai. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Audiência de Custódia. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>>. Acesso em 21 mai. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da População do Brasil. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em: 21 mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf>. Acesso em 21 mai. 2016.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Relatório de visita ao complexo penitenciário de pedrinhas. nov. 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/complexo-penitenciario-de-pedrinhas>> Acesso em: 23 mai. de 2016.

BRITES, Olga; NUNES, Eduardo Silveira Netto. Contra a redução da menoridade penal no brasil: O centro de defesa dos direitos humanos de Osasco, fim dos anos 1970. **Revista PUC-SP**. set-dez. 2015. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/26918/19308>>. Acesso em: 22 de mai. 2016.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2002

BROGNARO, Carolina. A transferência da execução penal ao privado no complexo penal público-privado de Ribeirão das Neves/MG. **Faculdade de Direito - USP**. 02 out. 2015. Disponível em: <<http://www.seminarioprisoes.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic2?q>> Acesso em: 24 nov. de 2016.

BUDÓ, Marília Denardin. O Espetáculo do crime no jornal: Da construção social da criminalidade à relegitimação do sistema penal. Egov. **Universidade Federal de Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33_470-43144-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CAETANO, Carlos Manuel Ferreira. As Casas da Câmara dos Concelhos Portugueses e a Monumentalização do Poder Local (Séculos XIV a XVIII). **Universidade Nova de Lisboa**. Jul. 2011. Disponível em: <<http://run.unl.pt/bitstream/10362/7299/1/Tese%20Casas%20da%20Camara%20Vol%20I.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2016.

CAHILL, Damien; ANDREW, Jane. Privatisation and New South Wales Prisons: Value for Money and Neo-liberal Regulation. **University of Sydney**. 2007. Disponível em: <<http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/dcahill.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza. O monitoramento eletrônico de presos nos Estados Unidos: Um trajeto genealógico. **Revista Estudos de Sociologia**. jan/jun. 2015. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/7644/5409>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

CARVALHO, Márcia Lazaro de; et. al. Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro: especificidades de gênero no processo de exclusão social. **ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva**. 12 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v11n2/30433.pdf>> Acesso em 26 abr. 2016.

CHAUI, Marilena. **Conformismo e resitência aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medidas provisórias a respeito do brasil assunto do complexo penitenciário de curado. 22 mai. 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_01_por.pdf> Acesso em 22 mai. 2016.

—. Medidas provisórias a respeito do brasil assunto do complexo penitenciário de pedrinhas. 14 nov. 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf> Acesso em: 23 mai. 2016.

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos . O movimento negro e a questão da ação afirmativa. **Universidade Federal de Santa Catarina**. 1996. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/16670/15239>> Acesso em: 15 dez. 2016.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do sistema prisional brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

DAL RI JÚNIOR, Arno; et al. Iluminismo e Direito Penal. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

DAL RI JÚNIOR, Arno; CASTRO, Alexander de. Iluminismo e absolutismo no modelo jurídico-penal de Cesare Beccaria. **Universidade Federal de Santa Catarina - Revista Sequência**. dez. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n57p261/13648>> Acesso em: 04 abr. 2016.

DALLEK, Robert. **Ronald Reagan The Politics of Symbolism With a New Preface by the Author**. London: Harvard University Press, 1999.

D'ÁVILA, Fabio Roberto. Liberdade e segurança em direito penal. O problema da expansão da intervenção penal. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. jun. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redpenal/article/view/7142/5118>> Acesso em 04 abr. 2016.

DAVIS, Angela Y. **Are prisons obsolete?**. New York: Seven stories press, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceria na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. **Biblioteca digital USP**. ago. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13062012-164151/en.php>> Acesso em: 16 mai. 2016.

—. Ocupando as brechas do direito formal: O PCC como instância alternativa de resolução de conflitos. **Revista Dilemas**. abr. 2009. Disponível em: <<http://www.esedh.pr.gov.br/arquivos/File/ArtigoDilemas4.pdf>>. Acesso 20 mai. de 2016.

DOMINGUES, Petrônio. A visita de um afro-americano ao paraíso racial. **Revista de História - Universidade de São Paulo - USP**. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/19039/21102>> Acesso em 13 dez. 2016.

FILHO, Edemundo Dias Oliveira. **O Vácuo de Poder**. Goiânia: Cultura e Qualidade, 2002.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. 10 dez. 2012. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf/at_download/file>. Acesso em 30 mai. 2016.

FLORES, Moacyr. **República Rio-Grandense: Realidade e Utopia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 20ª. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Ciência e experiência do direito penal. **Revista Forense**. 1979. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo55.pdf> Acesso em: 05 set. 2016.

—. O direito penal comparado na América Latina. **Revista de Direito Penal**. Forense. jan-dez. 1977. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo30.pdf> Acesso em: 04 abr. 2016.

—. Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional. **Revista de Direito Penal e Criminologia**. 1983. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/ptbr/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo39.pdf> Acesso em: 05 set. 2016.

FRAGOSO, João; GOUVÊA; Maria de Fátima Silva; BICALHO; Maria Fernanda Baptista. Uma leitura do Brasil colonial: bases da materialidade e da governabilidade no império. **Penélope: Revista de história e ciências sociais**. 2000. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2655500.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2016.

G1. Portal de Notícias. Dados do sistema carcerário no país estão incompletos. **Globo**. 28 jun. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/dados-do-sistema-carcerario-no-pais-estao-incompletos.html>> Acesso em: 20 mai. 2016.

GARUTTI, Selson; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. A prisão e o sistema penitenciário – uma visão histórica. **Universidade Estadual de Maringá**. 07-09 mai. 2012. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2012/trabalhos/co_02/036.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2016.

GOHN, Maria da Glória. História dos movimentos e lutas sociais - A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 2003.

GOLDANI, Ana Maria. Relações intergeracionais e reconstrução do estado de bem-estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil? **Unicamp**. 28 set. 2004. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/goldaniAnaMariaCapitulo7.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2016.

GOMES, Carlos Alberto Costa. Espaço urbano e criminalidade em uma breve visão do problema. **Rde - Revista de desenvolvimento econômico**. Jan. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/97/101>>. Acesso em: 07 jan. 2016

GONÇALVES, Flávia Maíra de Araújo. Cadeia e correção: sistema prisional e população carcerária na cidade de São Paulo (1830-1890). **Biblioteca Digital USP**. 26 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-03032011-125035/en.php>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

GULLO, Álvaro de Aquino de Silva. Violência urbana um problema social. **Revista de Sociologia da USP**. mai. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v10n1/a07v10n1>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

GUSMÃO, Helvecio Carlos da Silva. 1916 apud: SALLA, Fernando, **As Prisões em São Paulo 1822 - 1940**, São Paulo: ANNABLUME,1999.

HERINGER JR, Bruno. A cor da pele: A evolução histórica do direito penal brasileiro. **Fundação Escola Superior do Ministério Público**. 2016. Disponível em: <http://www.fmp.com.br/imgs_upload/file/EBOOK%20Colecao%20TUTELAS%202016.pdf#page=43> Acesso em: 01set. 2016.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

LADIPO, David. O retrocesso da liberdade: contabilizando o custo da tradição prisional americana. **Revista Perspectiva - Universidade Federal de Santa Catarina**. 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/8500/7796>> Acesso em: 11 dez. 2016.

LANGENEGGER, Natalia; CUNHA, Luciana Gross. Litígio de interesse público e desenvolvimento. In: **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**, COUTO, Mônica Bonetti; SANCHES, Samyra Napolini; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. (Org.) Brasília: IPEA, 2013.

LIMA, Péricles Pedrosa. A corte no Brasil e os periódicos portugueses:1808-1821. **Universidade de Lisboa**. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/7692>>. Acesso em 07 abr. 2016.

LONG, Robert Emmet. **Drugs in America**. Michigan: H.W. Wilson, 1993.

LÖWY, Michael. A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas. Tradução: Rodrigo Rogrigues. **CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100715080929/cap11.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2016.

MAGALHÃES, Joaquim Romero. Concelhos e organização municipal na época moderna. Coimbra: **Imprensa da Universidade de Coimbra**, 2011.

MARQUES, Adalton. "Liderança", "proceder" e "igualdade": uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Revista Etnográfica**. 2010. Disponível em: <<http://etnografica.revues.org/303>. Acesso em: 16 mai. 2016.

—. Crime, proceder, convívio-seguro: Um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões. **Biblioteca digital - USP**. fev. 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-15032010-103450/en.php>>. Acesso em 14 mai. 2016.

MARQUES, Manuel Eufrásio de Azevedo. **Apontamentos Históricos, geográficos, biográficos, estatísticos e noticiosos da Província de São Paulo**. Vol. Tomo I. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1952.

MARTINEZ, Daniel; SLACK, Jeremy. What Part of "Illegal" Don't You Understand? The Social Consequences of Criminalizing Unauthorized Mexican Migrants in the United States. **Social & legal studies**. 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/270488382_What_Part_of_Illegal_Don't_You_Understand_The_Social_Consequences_of_Criminalizing_Unauthorized_Mexican_Migrants_in_the_United_States> Acesso em: 20 dez. 2016.

MARTINS, Lucas Moraes. Uma Genealogia das Devassas na História do Brasil. **CONPEDI**. 09-12 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3245.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2016.

MARUNA, Shadd; DABNEY, Dean; TOPALLI, Volkani. Putting a price on prisoner release: The history of bail and a possible future of parole. **Punishment & Society**. 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/1836683/Putting_a_Price_on_Prisoner_Release_The_History_of_Bail_and_a_Possible_Future_of_Parole>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia Alemã. Tradução: Luís Cláudio de Castro e Costa. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MATSUURA, Lilian. População carcerária em São Paulo cresceu 33% nos últimos quatro anos. **Intituto Terra, Trabalho e Cidadania**. 10 out. 2015. Disponível em:

<<http://ittc.org.br/populacao-carceraria-em-sao-paulo-cresceu-33-nos-ultimos-quatro-anos/>>.

Acesso em: 10 jan. 2016.

MAURICIO, Célia Regina Nilander. *A Privatização do Sistema Prisional*. PUC/SP. 2011.

Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2011-05-11T14:04:10Z-10849/Publico/Celia%20Regina%20Nilander%20Mauricio.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e Fábrica - As origens do sistema penitenciário (século XVI - XIX)**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

MINAS GERAIS. Controladoria-geral. Relatório de auditoria nº 1450.1136.15. Disponível em:

<http://controladoriageral.mg.gov.br/images/documentos/RA_1450.1136.15_SEDS_Co mplexoPenal.pdf> Acesso em: 03 dez. 2016.

MINAS GERAIS. Imprensa Oficial. 18 jul. 2008. Disponível em:

<<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/6259>> Acesso em: 29 de nov. 2016.

— Imprensa Oficial. 15 out. 2008. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/5293>> Acesso em: 29 nov. 2016.

— Imprensa Oficial. 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/8389>> Acesso em: 29 nov. 2016.

— Imprensa Oficial. 05 jan. 2012. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/49095>> Acesso em: 29 nov. 2016.

— Imprensa Oficial. 23 jan. 2013. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/83935>> Acesso em: 29 de nov. 2016.

— Imprensa Oficial. 14 mai. 2015. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/144071>> Acesso em: 29 nov. 2016.

MINHOTO, Laurindo Dias. *As prisões do mercado*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a06n5556 .pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a06n5556.pdf)> Acesso em: 07 jan. 2016.

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

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades.

Revista de Sociologia Política. out. 2011. Disponível em: <<http://search.proquest.com/>>

docview/1369815152/fulltextPDF/F1F968535A1C4205PQ/1?accountid=43603> Acesso em: 18 mai. 2016.

MORAES, Evaristo de. **Prisões e instituições penitenciárias no Brasil**. Rio de Janeiro: Cons. Cândido de Oliveira, 1923. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1923;000026171>> Acesso em: 20 mai. 2016

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos Gerais de Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas: Contratação Pública e Infraestrutura. IN: **Elementos de Direito da Infraestrutura**, Gilberto BERCOVICI; VALIM; Rafael. (Coor.) São Paulo: Contracorrente, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. jun/dez. 2014. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito-economico-14842.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

ODON, Tiago Ivo. A linguagem penal do contrato social brasileiro: O inimigo, a guerra e a construção da ordem contra a sociedade no Brasil (1822-1890). **Universidade de Brasília**. Abr. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14326/5/2013_TiagoIvoOdon.pdf> Acesso em: 29 ago. 2016.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Prisão: um paradoxo social**. Florianópolis: Da EFSC, 2003.

OLIVEIRA, Thais. O método científico aplicado ao direito penal. **Revista Metodologia - UFBA**. 2012. Disponível em: <<http://revistametodologiaufba.xpg.uol.com.br/arquivos/artigo030.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **ENAP Escola Nacional de Administração Pública**. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 24 nov. 2016.

— **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. 34 ed. Brasília: ENAP, 1998.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **Prisões fechadas e prisões abertas**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1977.

PINTO, Nalayne Mendonça. A construção do inimigo: um estudo sobre as representações do mal nos discursos de política penal. **26ª Reunião Brasileira de Antropologia**. jun. 2008. Disponível em: < http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2029/NALAYNE%20PINTO.pdf> Acesso em 06 set. 2016.

PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 8ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A teoria penal de P.J.A. Feuerbach e os juristas brasileiros do Século XIX: A construção do direito penal contemporâneo na obra de P.J.A. Feuerbach e sua consolidação entre os penalistas do Brasil. **Biblioteca Digital - USP**. 09 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11112011-112357/pt-br.php>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

RADAR PPP. Complexo Penal (Minas Gerais). 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/complexo-penal-minas-gerais/>> Acesso em: 29 nov. 2016.

RICCI, Magda. Cabanagem, cidadania e identidade revolucionária: o problema do patriotismo na Amazônia entre 1835 e 1840. **Universidade Federal do Pará**. dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v11n22/v11n22a02>> Acesso em: 29 ago. 2016.

ROCHA, Coelho. Ensaio sobre a História do Governo e da Legislação de Portugal. **Biblioteca Nacional de Portugal**. 1843. Disponível em: <<http://purl.pt/24734>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

RODRIGUES, Thiago. **Política e Drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC - Editora da PUC-SP, 2001.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Direito e Prática Histórica da Execução Penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Salla/publication/237718671_De_Montoro_a_Lembo_as_politicas_peniten>

ciarias_em_Sao_Paulo/links/5544c1c20cf24107d396f3dd.pdf#page=32> Acesso em: 18 mai. 2016.

SÁ, Geraldo Ribeiro de. **A prisão dos excluídos: Origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade**. Juiz de Fora: UFJF, 1996.

SALES, Carla Vanessa. As Máscaras da democracia: Notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Revista de Sociologia Política**. jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a15n24.pdf>> Acesso em 09 jan. 2016.

SALLA, Fernando. **As Prisões em São Paulo 1822 - 1940**. São Paulo: ANNABLUME, 1999.

—. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. 2007. Disponível em: <www.researchgate.net/profile/Fernando_Salla/publication/237718671_De_Montoro_a_Lembo_as_politicas_penitenciarias_em_Sao_Paulo/links/5544c1c20cf24107d396f3dd.pdf#page=72>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SANDEL, Michael J. **Justiça. O que é fazer a coisa certa**. 6 ed. Tradução: MÁXIMO; Heloísa; ALICE, Maria. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Jeferson Alves dos. A Utilização das Parcerias Público-Privadas na Consecução de Serviços Carcerários: Um Estudo do Complexo Penitenciário PPP na Cidade de Ribeirão das Neves - MG. **Universidade Federal de Alfenas**. 2014. Disponível em: <<http://bdtd.unifal-mg.edu.br:8080/bitstream/tede/661/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Jeferson%20Alves%20dos%20Santos.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2016.

SÃO PAULO (Município). Museu da câmara municipal. Sedes históricas do Parlamento Paulistano. 1998. Disponível em: <http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/sedes_historicas_portbr.pdf> Acesso em: 03 abr. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. População paulista atinge 43 milhões habitantes neste mês de maio. 19 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/populacao-paulista-atinge-43-milhoes-habitantes-neste-mes-de-maio/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

SECURUS TECHNOLOGIES. 2016. Disponível em: <<http://www.securustechnologies.com/>> Acesso em: 20 dez. 2016.

SHIMIZU, Bruno. Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um estudo criminológico à luz da psicologia das massas. **Biblioteca Digital - USP**. 2011. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-31072012-092234/pt-br.php>>. Acesso em 14 mar. 2016.

SILVA, Karla Maria da. O Papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. **ANPUH – XXV Simpósio nacional de história**. 2009. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1251.pdf>> Acesso em 03 abr. 2016.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. SOCIABILIDADE VIOLENTA: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Revista: Sociedade e Estado**. jan/jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v19n1/v19n1a04.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

SONTAG, Ricardo. A irresistível ascensão dos filósofos. Teoria da legislação e o “problema penal” em Jeremy Bentham. **Revista Meritum**. jan/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/780/625>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

SOUZA, Paulo César de. **A Sabinada - A revolta separatista da Bahia - 1837**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2009.

SOUZA, Percival de. **O Sindicato do Crime: PCC e outros grupos**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

SOUZA, Rafaelle Lopes; SILVEIRA; Andréa Maria. Mito da ressocialização: Programas destinados a egressos do sistema prisional. **Ser Social - Universidade de Brasília**. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14720/11997>. Acesso em: 30 mai. 2016.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2009.

—. Do Sujeito de direito ao Estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. **Biblioteca digital USP**. 26 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-19032007-132607/pt-br.php>> Acesso em: 25 abr. 2016.

VIZER, Eduardo A. Sociedad de la Información o de la Comunicación? **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. set/dez. 2003. Disponível em: <<http://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/405/536#page=61>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

WACQUANT, Loïc. Crime e Castigo nos Estado Unidos: De Nixon a Clinton. Tradução: Vilma Aguiar. **Revista Social Política**. nov. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n13/a04n13.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

ZIMRING, Franlin E.; HAWKINS, Gordon; KAMIN, Sam. **Three Strikes and You're Out In California Punishment and Demicracy**. New York: Oxford University Press, 2001.

ŽIŽEK, Slavoj. Contra os Direitos Humanos. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**. jan/jun. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/6541/5947>>. Acesso em: 12 jan. 2016.