

concordance=TRUE

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOSÉ DE JESUS FILHO

ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada
entre diretores, judiciário e facções

SÃO PAULO

2017

JOSÉ DE JESUS FILHO

ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada
entre diretores, judiciário e facções

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo. Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

SÃO PAULO

2017

Jesus Filho, José de

ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções / José de Jesus Filho. –2017.

205 páginas.

Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Prisões - Administração - Brasil. 2. Prisões - Política governamental. 3. Prisões - Aspectos sociais. 4. Organização judiciária penal. I. Fonseca Francisco César Pinto da. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título

CDU 343.11

JOSÉ DE JESUS FILHO

ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada
entre diretores, judiciário e facções

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.
Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

Francisco Cesar Pinto da Fonseca
Orientador - FGV/EAESP

Mário Aquino Alves
FGV/EAESP

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
PUCRS

Fernando Afonso Salla
Universidade Anhanguera

*Este trabalho é dedicado a todos os gestores prisionais, sua dedicação foi a
inspiração desse trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Os últimos quatro anos foram intensos. Muita coisa mudou na minha vida e muita gente passou por ela. Uma delas viveu comigo cada passo desse processo de aprendizagem e de crescimento pessoal: minha esposa Melissa Witcher de Jesus. Sua presença amorosa e firme foi um suporte essencial para que eu pudesse seguir adiante na pesquisa.

À minha filha Heloísa, que me dá tanta alegria, que tornou o doutorado leve, mesmo quando estava parecia difícil de carregar.

Ao professor Francisco Fonseca, por acreditar em mim e pelo constante apoio ao longo dessa jornada. Mais que tudo, pela amizade que fizemos ao longo desses anos.

Ao Fernando Salla, pela paciência em me ouvir e chamar atenção quando notou que estava caminhando na direção errada. Ele não conseguiu evitar os tombos.

Ao professor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, pelas inestimáveis contribuições durante a banca.

À minha querida amiga Luciana Zaffallon, que me incentivou a iniciar o doutorado.

Ao secretário de administração penitenciária, Lourival Gomes, por ter me apoiado desde o início na pesquisa.

Ao querido amigo Rodrigo Amaral, que pacientemente me ajudou a repensar a versão final da tese.

Ao professor Mário Aquino Alves, pelas orientações e excelentes aulas.

Ao professor Ciro Biderman, pela leitura da proposta na fase de qualificação e importantes críticas.

À Fá, professora Fabiana Severi, pela leitura da primeira proposta e por ser a pessoa que é: amiga, inteligente e dedicada à construir um mundo menos injusto.

Ao Manoel Ilso e sua esposa Ilana, pelas partilhas de vida e de academia.

Aos colegas maravilhosos da FGV: Thomaz Barbosa, Carminha, Laís, Lia, Raquel, Eros. Obrigado pelo companheirismo.

Aos meus pais, irmãs e irmãos, pelo amor incondicional. Aos meus sobrinhos, a cada dia me orgulho mais deles.

Ao Marcelo Campos, pelos debates revisões do texto.

Aos professores Lorena Barbiera e Glauco Peres da Silva, da Faculdade de Ciência Política da USP, eles me introduziram no árduo caminho da estatística.

À toda comunidade do R no mundo e especialmente no Brasil. Sem essas pessoas esse trabalho jamais teria sido produzido. Algumas pessoas tiveram participação decisiva na elaboração dos capítulos. O Júlio Trecenti me orientou no caminho de webscrapping e da jurimetria. O Daniel Falbel me deu ótimas sugestões sobre text mining. O capítulo sobre diretores contou com a orientação inestimável do professor Erikson Kaszubowski da Universidade Federal da Fronteira do Sul. O capítulo sobre taxa de encarceramento foi escrito sob orientação do professor Steven Ross da UNIRIO.

À Bubu, Bruna Angotti, uma amiga e tanto, que fez as primeiras leituras do projeto.

À querida amiga Gorete, pelo carinho e companheirismo ao longo da jornada acadêmica.

Ao Padre Valdir, por me aguentar tantos anos na Pastoral Carcerária e me incentivar na carreira acadêmica.

À Heidi Ann Cerneka, querida amiga que já partilhou tanto da vida comigo.

A todas amigas e amigos da Pastoral Carcerária.

À Tânia Pink, pelas produtivas conversas que mantivemos ao longo da pesquisa.

Aos amigos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pelo apoio ao longo da pesquisa.

À Juliana Mancuso e ao Armando Tombelli, queridos amigos que me deram valiosas sugestões para a pesquisa.

Ao Pedro Egydio, por ter cuidadosamente preparado a entrevista.

RESUMO

A presente tese dedica-se a uma análise crítica das instituições contemporâneas de controle sobre a população carcerária do estado de São Paulo, e, de maneira mais específica, a uma análise do conflito de coordenação que caracteriza o seu *modus operandi*. Ajustando o foco sobre os diretores das unidades prisionais, a pesquisa busca compreender como ocorre a atuação desses frente à interveniência crescente de outros atores e grupos sociais na gestão prisional, com destaque para o poder Judiciário e as lideranças internas entre presos, além das secretarias estaduais responsáveis pela gestão prisional às quais os diretores são subordinados. A pesquisa procura compreender a emergência desses novos atores no contexto da gestão penitenciária identificando o processo de fragmentação institucional do exercício de poder sobre a população carcerária por meio de sucessivas reformas realizadas ao longo do século XX, e o quanto esse fenômeno estimulou a emergência de novas forças que se colocaram em disputa pela primazia sobre essa população. Para isto é realizada uma caracterização dessas forças, entre as quais se tornaram mais proeminentes: administração penitenciária central, diretor, diretor de segurança, facções, juiz da execução, defensor público e mídia, e analisa as interações mantidas entre esses atores, com tensões e cooperações estabelecidas ao longo do tempo. A partir de uma análise crítica das premissas que orientam o comportamento de cada um desses atores, a tese apresenta as características da profunda crise de coordenação que define a gestão carcerária no estado de São Paulo nas últimas décadas.

Palavras-chaves: presídios. gestão prisional. judiciário. taxa de encarceramento. facções prisionais.

ABSTRACT

This dissertation provides a critical analysis of contemporary control institutions responsible for the prison population within the state of São Paulo. More specifically, it analyzes the management conflict that characterizes its *modus operandi*. By focusing on the prison wardens, the research endeavors to understand how the behavior of these actors is influenced by a number of other powers, such as judges, inmates, and the bureaucracy in the state correctional department, to which wardens are subordinate. The research shows that the emergence of these other influences has led to institutional fragmentation in the exercise of power over the prison population. To this end, the research carries out a detailed characterization of these powers and subsequently analyzes the interactions between these actors including their tensions and cooperations over the years. The prominent actors included in analysis are the prison central administration, the warden deputy, the security warden, prison gangs, judges, public defenders and the media. By conducting a critical analysis of the principles that guide the behavior of these actors, the dissertation is able to identify the characteristics of the profound crisis that defines prison administration in São Paulo in the last decades.

Key-words: prisons. prison management. judiciary. incarceration rate. prison gangs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Departamento dos Institutos Penais de São Paulo a partir de 1963	45
Figura 2 – Organização da Coordenação dos Estabelecimentos Penais do Estado de São Paulo (Coespe)	48
Figura 3 – Civis mortos pelas polícias em São Paulo entre 1983 e 2014	52
Figura 4 – Relação entre população penitenciária e capacidade das unidades conforme o tipo de presídio em julho de 2015	63
Figura 5 – Evolução das taxas de encarceramento no Brasil de 2003 a 2014	75
Figura 6 – Evolução das taxas de encarceramento por estado de 2003 a 2014	76
Figura 7 – Mapas do Brasil segundo a taxa de encarceramento, o percentual de presos provisórios, o PIB per capita e o partido do governador	89
Figura 8 – Mapa das variáveis e observações	90
Figura 9 – Evolução da taxa de encarceramento por 100 mil habitantes na SAP - não inclui SSP	104
Figura 10 – Evolução da relação preso por agente penitenciário na SAP - não inclui SSP	105
Figura 11 – Idade dos diretores	117
Figura 12 – Sexo dos diretores	117
Figura 13 – Tempo em anos desde que o diretor ingressou no serviço prisional	119
Figura 14 – Qual desses objetivos você considera mais importantes para a administração prisional	120
Figura 15 – Percepção dos diretores em relação a agentes externos . . .	121
Figura 16 – Com qual desses grupos você acha mais fácil trabalhar? . .	122
Figura 17 – Como você classificaria o desempenho dos seguintes órgãos ou grupos?	124

Figura 18 – Percepção dos diretores sobre os limites de seu poder e autonomia	125
Figura 19 – Percepção dos diretores sobre sua autonomia em relação a outros grupos	126
Figura 20 – Proximidade e confiança nos agentes penitenciários	127
Figura 21 – Percepção sobre a posição do agente como policial em relação ao tempo de serviço	128
Figura 22 – Percepção sobre a posição do agente como policial em relação à idade	129
Figura 23 – Como você classificaria os presos de sua unidade segundo os riscos oferecidos	130
Figura 24 – Os presos dessa unidade têm convívio com qual facção?	131
Figura 25 – Qual a situação processual dos presos sob sua custódia?	132
Figura 26 – Modelo estrutural da análise dos fatores que influenciam as respostas Desenho	136
Figura 27 – Modelo estrutural da análise dos fatores que influenciam as respostas Resultado	137
Figura 28 – Ações Cíveis Públicas iniciadas pelo Ministério Público e pela Defensoria contra a administração penitenciária	153
Figura 29 – Variáveis audiência de custódia	159
Figura 30 – Variáveis audiência de custódia - Defesa	159
Figura 31 – Decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre audiência de custódia conforme a câmara criminal e o impetrante.	160
Figura 32 – Importância das variáveis	168
Figura 33 – Matriz de confusão - Classificador Logit	170
Figura 34 – Matriz de Confusão - Classificador Boosting	171
Figura 35 – Predição correta da decisão sobre audiência de custódia	172
Figura 36 – Predição incorreta de decisão do TJSP sobre audiência de custódia	172
Figura 37 – Correlação entre a produtividade das câmaras criminais e o score médio de reutilização dos próprios acórdãos	175
Figura 38 – Variáveis progressão de regime	179
Figura 39 – Variáveis progressão de regime	179

Figura 40 – Decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre progressão e livramento condicional conforme a câmara criminal e o agravante.	180
Figura 41 – Importância das variáveis - Execução Penal	182
Figura 42 – Árvore das variáveis até decisão do TJSP sobre progressão de regime ou livramento condicional	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis numéricas	93
Tabela 2 – Modelos de regressão com dados em painel	95
Tabela 3 – Teste de verificação de pressupostos para dados em painel .	96
Tabela 4 – Medidas de ajuste do modelo de equação estrutural	134
Tabela 5 – Ações Cíveis Públicas iniciadas pelo Ministério Público e pela Defensoria contra a administração penitenciária	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDP Centro de Detenção Provisória

CF/88 Constituição Federal de 1988

CIDH Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNJ Conselho Nacional de Justiça

Coespe Coordenadoria dos Estabelecimentos Penais do Estado

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP Centro de Progressão Penitenciária

CR Centro de Ressocialização

CRP Centro de Reabilitação Penitenciária

Depen Departamento Penitenciário Nacional

DIPE Departamento dos Institutos Penais

DP Defensoria Pública

FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública

GIR Grupo de Intervenção Rápida

HC Habeas Corpus

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPA Instituto Penal Agrícola

MJ Ministério da Justiça

MP Ministério Público

MS Mandado de Segurança

OEA Organização dos Estados Americanos

ONG Organização não governamental

PC Penitenciária Compacta

PCC Primeiro Comando da Capital

PIB Produto Interno Bruto

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PT Partido dos Trabalhadores

RDD Regime Disciplinar Diferenciado

RESE Recurso em sentido estrito

ROTA Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar

SAP Secretaria de Administração Penitenciária

SEADE Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SSP Secretaria de Segurança Pública

TJ Tribunal de Justiça

TJSP Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	20
1	EVOLUÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO PAULISTA	33
1.1	Período de fragmentação da administração penitenciária (1920 a 1963)	36
1.1.1	Departamento dos Institutos Penais de São Paulo de 1963 a 1979	43
1.2	Entre a justiça e a segurança (1976 – 1993)	45
1.3	Autonomia, Expansão e Burocratização Penitenciária: 1993 a 2006	55
2	EXPANSÃO PENITENCIÁRIA	68
2.1	A prisão como instrumento de punição	70
2.2	Elaboração teórica e desenho da pesquisa	74
2.2.1	Encarceramento no Brasil	74
2.2.2	Revisão bibliográfica	79
2.2.2.1	Encarceramento como determinante da criminalidade	80
2.2.3	O encarceramento como variável dependente: especificação do modelo	81
2.2.3.1	Variáveis econômicas	81
2.2.3.2	Variáveis sociodemográficas	82
2.2.3.3	Variáveis ideológicas	84
2.3	Limitações em relação aos dados	85
2.4	Considerações sobre o método	86
2.5	Análise Exploratória	88
2.5.1	Visualização por meio da Análise de Componente Principal e biplot	88
2.5.2	Interpretação do gráfico	90

2.6	Modelo de Regressão Linear com dados em painel para as taxas de encarceramento	91
2.7	Regressão com dados em painel	93
2.7.1	Diagnóstico dos modelos	94
2.7.2	Interpretação dos resultados	94
3	DIRETORES PRISIONAIS E SUA PERCEPÇÃO SOBRE O SISTEMA CARCERÁRIO	101
3.1	Facções e autogoverno	102
3.2	Referencial teórico	108
3.3	Metodologia	111
3.4	Respostas dos diretores - Análise descritiva	115
3.4.1	Perfil dos diretores	115
3.4.2	Orientação político-criminal dos diretores	118
3.4.3	Limitações na gestão	120
3.4.4	Autonomia do diretor	123
3.4.5	Perfil dos presos	126
3.5	Análise das propensões latentes dos diretores	133
3.6	Interpretação dos resultados	138
3.7	Considerações finais sobre capítulo	140
4	O JUDICIÁRIO COMO GESTOR DO SISTEMA PRISIONAL	144
4.1	Considerações iniciais	144
4.2	Referencial teórico	147
4.2.1	Ordem Pública Vs. Garantismo	148
4.3	Metodologia	150
4.4	Litígio coletivo	151
4.5	Litígio individual	155
4.5.1	Sistema de Justiça e ingresso no sistema penitenciário	155
4.5.1.1	Análise preditiva	165
4.5.1.2	Interpretação dos resultados	169
4.5.1.3	Reutilização das decisões	173
4.6	O controle da saída	174

4.6.1	Análise preditiva	181
4.7	Considerações Finais sobre o capítulo	185
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
	REFERÊNCIAS	191
	Apêndices	205

```
## Error in library(lavaan): there is no package called 'lavaan'  
## Error in library(extracat): there is no package called 'extracat'
```

INTRODUÇÃO

A presente tese¹ dedicou-se a analisar o controle sobre a população carcerária do estado de São Paulo à luz da atuação dos diretores das unidades prisionais frente a interveniência de outros atores ou grupos na gestão prisional, dentre eles o Judiciário e as lideranças internas entre presos.

O uso da prisão como local onde condenados são destinados a permanecer por longos períodos de tempo é fruto da modernidade do início do século XIX. Nela se professa a crença em um tipo de racionalidade que permitiria, a partir da criação de leis, instituições e corpos técnicos especializados, segregar e administrar de maneira eficiente os indivíduos considerados nocivos para o conjunto da sociedade.

Todavia, a exemplo de inúmeras outras instituições modernas, o processo de racionalização dos sistemas prisionais abriga conflitos entre grupos e indivíduos que destoam completamente da impessoalidade que supostamente regeria esse processo. Neste caso, os conflitos ocorrem em torno do poder sobre os corpos socialmente desviantes, de encarcerá-los e governar seus destinos. O resultado de tais disputas, como se verá nesta tese sobre o caso paulista, é a emergência de coordenações que se sobrepõem umas às outras, com impactos na superlotação e saturação da estrutura prisional e, principalmente, sobre as vidas dos indivíduos privados de sua liberdade.

O alcance da racionalidade é uma das buscas mais mobilizadoras da vida social moderna, atualmente perseguida em todas as áreas. Um dos fundadores da sociologia, o alemão Max Weber, observará este fenômeno em diferentes países e contextos e produzirá uma extensa reflexão sobre os sentidos possíveis dessa transformação nos modos de vida. Além de uma extensa tipificação oferecida por Weber acerca da racionalização, sua obra debate o quanto a racionalização, no caso do Estado, é um fenômeno que tem a sua origem como

¹ Todos os scripts, as bases de dados e própria versão tex da tese se encontram no seguinte repositório: [Acesso aos dados da tese](#)

uma estratégia de luta pelo poder. No caso, das monarquias da Idade Média que buscavam fazer frente ao poder feudal, adotando um modelo de condução dos assuntos do Estado por meio da sua administração, ou seja, da adoção de regras e formação de pessoal especializado, entre outras medidas que permitiam um nível de profissionalização que nenhum outro ator político lograva obter com seus próprios recursos(WEBER, 2009).

Esta pesquisa reproduz esta mesma preocupação de compreender criticamente o processo de introdução de uma gestão penitenciária racionalizada no Brasil como estratégia de modernização do Estado nesta área, e que deságua em um intenso conflito de poder entre os atores que se sobrepõem. Pretendemos observar como cada fase deste processo gerou seus atores dominantes, com perfis e preferências distintas. A trajetória de um desses atores, os diretores de unidades prisionais, servirá de referência para a comparação entre os diferentes momentos.

No amplo panorama que esta pesquisa traça é possível constatar como os diretores desempenharam um papel central no modelo inicial do sistema carcerário brasileiro, administrando prisões a partir de seus microcosmos particulares, e foram, com o passar do tempo, sendo destituídos de sua autonomia original em nome de uma maior centralidade e coordenação da gestão penitenciária. Neste processo, novos atores emergiram, como secretarias destinadas à gestão carcerária em âmbito estadual, no caso de São Paulo, cuja estrutura administrativa retirou atributos dos agentes de outrora. A partir da década de 1990, o Poder Judiciário passou a cumprir papel decisivo no encarceramento em massa, forçando essas secretarias a administrar grandes contingentes de apenados, sobretudo os de caráter provisório, bem como o volume de indivíduos que deveria ser posto em liberdade, forçando o Poder Executivo a assumir um papel gerencial dos excessos .

Este processo é observado de forma detida no estado de São Paulo, onde o desenvolvimento econômico possibilitou massivos investimentos na institucionalização das políticas de segurança e no sistema de justiça, constatação a qual a pesquisa chega depois de analisar as taxas de encarceramento em todos os estados brasileiros e relacioná-las a fatores que pudessem explicá-las.

De maneira complementar a esses achados, a pesquisa explora como os perfis e as preferências dos juízes contribuíram diretamente para o fenômeno do encarceramento em massa.

A partir do conflito de coordenação que se estabeleceu entre um judiciário que passou a governar a vida dos presos a distância, uma secretaria de administração penitenciária fortemente limitada e diretores desprovidos do poder de outrora, a superlotação das prisões e o não-provimento de direitos fundamentais aos prisioneiros abriram caminho para que surgisse formas de autogoverno entre os presos que viria, num primeiro momento, desenvolver uma relação minimamente colaborativa com os diretores de unidades, mas que, em seguida, explodiria em ações de contestação aberta à autoridade constituída.

As rebeliões se insificaram no Brasil nos anos 1980. O caso emblemático do massacre do Carandiru, em 1992, no qual foram assassinados 111 detentos, é ainda referência de modelo de rebelião que se pratica hoje em vários estados. A partir de então, a cada novo distúrbio, independentemente do estado em que venha a acontecer, o país todo se mais uma vez mergulhado um debate acalorado, pautado pelas reações mais extremadas sobre o que fazer com a gestão dos nossos presídios. Apesar de não serem objeto desta pesquisa, é possível argumentar que essas reações da sociedade refletem a crise de coordenação a qual se pretende aqui estudar.

Na era da comunicação, o senso comum, falas institucionais e posições militantes circulam impressões variadas que tentam arregimentar a opinião pública e, com isso, obter a “abertura de janelas” para a viabilização de suas pautas. Desta forma, defensores da pena capital que se situam no extremo de uma corrente de pensamento “punitivista” ganham espaço para apelar às sensibilidades da população, clamando nos programas do rádio, da TV e nas redes sociais que se dê um basta ao desperdício de dinheiro público gasto com esses tipos desviantes. Somas vultosas, argumentam, destinadas à manutenção de uma população ociosa e à remuneração de suas famílias.

Por outro lado, estudiosos aproveitam essas oportunidades para defenderem publicamente a adoção de modelos alternativos para o cumprimento das

penas, para alertarem sobre a imensa quantidade de detentos que se encontram encarcerados em caráter provisório, cujo julgamento definitivo se arrasta por meses ou anos, e para lembrar dos casos de condenados que já deveriam beneficiar-se da antecipação da liberdade. Em uníssono, o que se ouve de todas as partes são expressões de insatisfação com o estado das coisas nesta seara.

Esses esforços de mobilização pública são exemplos da grande comoção que a questão do sistema prisional desperta, e que não deve ser menosprezada em razão da pressão que podem exercer sobre os agentes decisórios, sobretudo os que ocupam cargos eletivos e uma parcela da magistratura. Mas demonstram, sobretudo, como a profissionalização do sistema carcerário no Brasil nas últimas décadas produziu uma barafunda de interesses em conflito entre os poderes executivo e judiciário, e abriu espaço para a emergência de organizações entre os presos que contestam a legitimidade do próprio Estado.

Para o estudo desses três comportamentos é preciso identificar com clareza em quais circunstâncias eles se opõem, mas também em quais eventualmente cooperam entre si. Para tanto, como já mencionado, a pesquisa identificou e ajustou o seu foco sobre o ator que funciona como ponto de entrecruzamento desses três universos: o diretor de unidade prisional. A partir de sondagens por meio de questionários semiestruturados e de entrevistas em profundidade com esses atores do sistema prisional paulista, a pesquisa investiga como os eles se articulam na sua ação institucional ante pressões externas e contraditórias que recebem dessas três forças mencionadas.

Na prática cotidiana, os diretores de unidades prisionais são os responsáveis tanto por operacionalizar o cumprimento das penas, assegurando que os prisioneiros estejam efetivamente privados de suas liberdades de acordo com as decisões judiciais, como por equacionar a crescente superlotação dos presídios sob sua responsabilidade, assegurando a prestação de serviços mínimos aos apenados. Uma tarefa inglória, ainda mais quando se sabe que prisões são inerentemente instáveis e a elevação da população carcerária conduz inevitavelmente à desordem e a rebeliões os efeitos do excessivo encarceramento, como argumenta em [Hagan \(1995\)](#), apoiado em [Sykes \(1958\)](#).

Ao longo da pesquisa, verificou-se que o Judiciário exerce papel crucial na gestão penitenciária, vez que tanto o ingresso quanto a soltura e todas as medidas que afetam os direitos e a liberdade dos internos dependem fundamentalmente de uma decisão judicial. A diferença é que o Judiciário opera a distância, sem participar do cotidiano prisional, enquanto que os diretores e as lideranças das facções tomam decisões baseados no convívio direto com os presos. No entanto, o diretor não foi destituído de poder. Foi observado que o mesmo passa a manter micro poderes formais e informais em permanente disputa e tensão com outros atores, externos e internos, no âmbito prisional, especialmente com as facções, familiares, técnicos e defensores públicos.

Por outro lado, este mesmo diretor de unidade será o agente público encarregado de lidar diretamente com a presença de gangues, cujo fortalecimento no interior das prisões tem progredido na mesma proporção em que essas desafiam a autoridade constituída, fazendo valer as suas regras próprias. Em tempos em que se aposta na tese de que o PCC alcançou o monopólio da violência ou atingiu a hegemonia econômica e política nas unidades prisionais (DIAS, 2011b), restam sérias dúvidas sobre a real extensão em que tanto o PCC quanto os diretores exercem o controle e a disciplina sobre a população carcerária.

Se por um lado, há argumentos em favor de que o PCC se impõe como força capaz de competir com a administração prisional o controle da população sobre a massa carcerária (SALLA et al., 2006; DIAS, 2011b), há razões para afirmar que os diretores detêm poder disciplinar não somente sobre a população carcerária, mas também sobre o PCC. O poder disciplinar do diretor pode ser verificado na capacidade da administração de transferir presos para unidades prisionais distantes ou mais rígidas conforme sua conveniência, como as localizadas em Avaré e Presidente Wenceslau, onde se encontram as principais lideranças do PCC.

O poder se reconhece na aplicação de sanções disciplinares, como o isolamento celular na própria unidade ou a inclusão no regime disciplinar diferenciado (RDD) ou a transferência para uma penitenciária federal, onde presos permanecem por até 24 horas em total isolamento. O poder disciplinar,

e por vezes excessivo, é evidenciado nas investidas abruptas do Grupo de Intervenção Rápida (GIR), autorizadas por diretores, para revistar as celas dos presos e presas.

No entanto, sobre a relação entre gestores e lideranças de gangues, há uma série de questões que ainda não estão adequadamente respondidas. Por exemplo, qual a dinâmica da correlação de forças entre a administração prisional e o PCC no cotidiano das prisões? Há permanente tensão ou há uma divisão de poderes entre esses dois grupos?

Mesmo havendo uma multiplicidade de grupos, a gestão prisional de São Paulo é performada pela interação de três atores principais: o gestor, o Judiciário e as lideranças entre presos. Os dois primeiros são legais, o último extralegal, ora reconhecido, ora deslegitimado. Além disso, um outro motivo para estudar a atuação desses gestores encontra-se nas transformações sociais e institucionais ocorridas nas últimas décadas.

Governar uma prisão paulista nas décadas de 1970 ou 1980, povoada por condenados por crimes contra o patrimônio e minimamente organizados, não é o mesmo que administrar uma prisão em 2017, no seio de uma sociedade globalizada, imersa em um mar de novas tecnologias de comunicação e, por sua vez, mais violenta, cuja criminalidade está melhor organizada e se impõe como uma ameaça real à capacidade do Estado de prover segurança à maioria da população.

Por essa razão, um dos aspectos desse estudo será o resgate da trajetória penitenciária desde 1979, quando a Coordenadoria do Estabelecimentos Penais de São Paulo (Coespe) foi criada, para compreender as implicações dos eventos críticos e dos arranjos institucionais sobre os diretores de unidades prisionais no contexto atual.

A opção por focar a pesquisa no estado de São Paulo deve-se a uma série de características que colocam este estado em destaque: contempla cerca de um terço da população presa do país; possui a melhor e maior estrutura administrativa em assuntos penitenciários do país; foi o primeiro estado a criar unidades prisionais destinadas exclusivamente à neutralização e ao isolamento

de líderes de facções; foi igualmente o primeiro estado a unificar o quadro de pessoal dentro de uma carreira única e criou um grupo especial de intervenção, retirando assim qualquer influência direta das polícias na política penitenciária.

O Capítulo 1 perfaz a trajetória do sistema carcerário no estado de São Paulo, de forma a oferecer ao leitor uma contextualização aprofundada do cenário no qual o conflito de coordenação será observado e debatido mais à frente. A evolução do sistema prisional paulista à luz da atuação de uma administração central, ou seja, a partir dos atos do governador e dos secretários de justiça, segurança ou administração penitenciária estabelecerá linhas de ação que irão definir a racionalidade penitenciária desse estado e de outros que replicarão suas medidas. Para a observação do caso paulista, servimo-nos da literatura realiza um resgate histórico crítico da evolução do sistema penitenciário em São Paulo, com destaque para [Salla \(1999\)](#), [Ignatieff \(1978\)](#), [Rothman \(1971\)](#) e [Andrade \(2011\)](#).

Esta literatura permitirá compreender que a introdução da administração penitenciária em São Paulo era vista pelo governo imperial como uma solução modernizante que tinha em vista replicar os ideais iluministas que se encontravam na base das medidas adotadas por países estrangeiros como os Estados Unidos naquele mesmo período, e que despertavam a atenção de pensadores e romancistas, como Tocqueville e Charles Dickens. Reformas sucessivas a partir do período republicado estimularão um processo crescente de pulverização e dispersão das unidades prisionais em cidades do interior do estado – impactando futuramente sobre a capacidade de isolamento dos presos considerados de alto risco – em uma dinâmica que acompanhava o crescimento populacional do estado, mas ainda sem caracterizar a política de encarceramento em massa que passará a vigorar no final do século XX.

A dinâmica dessas reformas, ora visando instituir modelos de gestão mais humanizados, ora reforçando o caráter punitivo do sistema penitenciário paulista permite entrever a entrada em jogo das preferências dos governantes na definição da política carcerária, para além de uma gestão puramente impessoal desta questão, atributo primeiro da racionalidade. Em um movimento pendular, a política carcerária do estado de São Paulo passa a acomodar esses dois tipos

de tensões. Em 1992, quando eclodirá a rebelião que resultará no Massacre do Carandiru, a quantidade de civis mortos pela polícia alcança o seu ápice desde 1983, contabilizando 1.470 óbitos. Números que não se repetirão novamente até os dias atuais.

Além desta linha cumulativa de investimentos no sistema de justiça estadual, o capítulo descreve a lenta transição ocorrida nas atribuições do diretor de unidade prisional. Outrora senhor absoluto das regras de funcionamento dos presídios e de gestão sobre os seus subordinados, essa figura relatará no momento atual a sua gradativa impotência não somente em relação à gestão dos presos, como sobre o próprio pessoal de apoio, cada vez mais diretamente subordinado à administração central.

Ao final do capítulo os dados já apontam para a explosão do encarceramento em massa iniciado por juízes a partir dos anos 1990 e para o cenário desolador de superlotação dos diferentes tipos de unidades prisionais concebidos nos vinte anos anteriores. Penitenciárias, centros de readaptação penitenciária, centros de ressocialização, centros de progressão penitenciária, centros de detenção provisória e anexos de detenção provisória operam acima de suas capacidades. Neste contexto, o sistema prisional paulista assistirá a emergência das organizações de presos que contestarão a ordem vigente, com destaque para o Primeiro Comando da Capital – PCC.

O Capítulo 2 se debruça sobre o fenômeno do encarceramento em massa ocorrido em São Paulo e estende a sua análise para os demais estados brasileiros. A partir das técnicas de análise longitudinal, ou de dados em painel – ou seja, dados que variam no tempo e no espaço – é analisada a variação das taxas de encarceramento entre os estados brasileiros ao longo do tempo. A análise comparada é fundamental neste capítulo porque permite entender a variação nas taxas de encarceramento a partir das particularidades de cada estado brasileiro. Para isto foram adotadas técnicas econométricas.

Para a análise descritiva dos dados socioeconômicos e das taxas de encarceramento no Brasil, utilizaram gráficos, mapas e análise de componente principal (ACP), enquanto para a análise inferencial foi adotado o método quan-

titativo de regressão com dados em painel para comparar as diferenças de encarceramento de São Paulo com relação aos demais estados brasileiros tanto no tempo quanto no espaço. A observação dos encarceramentos se dá entre 2003 e 2014, a partir dos dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão subordinado ao Ministério da Justiça.

A partir desta comparação, o capítulo chega a um primeiro importante achado que ajudará a compreender a evolução do encarceramento em massa ocorrido em São Paulo. O de que os estados brasileiros capazes de realizarem aportes financeiros em seus sistemas de justiça possuem maior capacidade de praticarem encarceramentos dentro de sistemas prisionais estruturados, ao passo que estados mais pobres acabam por adotar outras linhas de resolução de conflitos, ou até mesmo não adotar políticas formais para esta questão, sendo caracterizados por práticas informais recorrentes, como justiçamentos, linchamentos etc.

De maneira complementar, outras variáveis são testadas para se compreender as determinantes do encarceramento. Além das variáveis econômicas mencionadas, a pesquisa testa, baseada no debate feito pela literatura especializada, variáveis consideradas sociodemográficas e variáveis ideológicas. A primeira operacionaliza a premissa de que o encarceramento trata-se de um tipo de política voltada principalmente ao controle social. Desta forma, a observação de recortes como classe, cor/ raça e nível de instrução praticados pelos encarceramentos deixaria claro os tipos sociais sobre os quais o Estado busca manter maior controle por meio de sua política prisional. A segunda variável, ideológica, diz respeito à orientação política do governo estadual, a partir de uma classificação do partido ao qual este pertence. Para esta corrente da literatura, o encarceramento em massa pode ser explicado por preferências dos atores decisórios por políticas mais punitivistas, como as de combate às drogas, em detrimento de outros investimentos sociais.

Os resultados dos dados processados apresentam importantes correlações a serem interpretadas. Por exemplo, a tendência esperada entre maior pressão por encarceramento e maior desigualdade social – medida pelo índice de Gini – não se confirma, vez que, como afirmado anteriormente, o encar-

ceramento em massa é um fenômeno mais característico dos estados mais ricos, ainda que direcionado à sua população mais pobre, como confirma o perfil predominante de presos negros, jovens, com baixo nível de instrução e morador das periferias dos grandes centros urbanos. A conclusão, na linha das constatações do primeiro capítulo, é que o Judiciário cumpre papel relevante no aprisionamento e na política criminal, de maneira complementar a essas predisposições observadas. A partir desses achados, a pesquisa ajustará novamente o seu foco sobre o papel dos diretores de unidade prisionais do sistema paulista.

O Capítulo 3 apresenta a pesquisa realizada diretamente com os diretores de unidades prisionais paulistas e o olhar desses sobre os diferentes aspectos da sua atividade. O capítulo dedica especial atenção, na sua primeira parte, ao debate realizado pela literatura sobre a ascensão das organizações entre presos e o quanto a presença desses destituiu ou não os diretores de sua capacidade de ação. Para isto, funda-se nas teorias do poder e controle sobre a população carcerária, cujas principais referências fora do Brasil são [Sykes \(1958\)](#), [Dilulio \(1990\)](#) e [Coyle \(2002a\)](#). No Brasil, autores como [Fisher e Adorno \(1987\)](#), [Salla \(2007\)](#) e [Dias \(2011b\)](#) deram importantes contribuições para explicar as relações de poder estabelecidas no âmbito penitenciário.

Em seguida, a caracterização dos diretores apresenta elementos que contrariam a lógica da racionalidade esperada para o sistema penitenciário paulista, ao destacar o fato de a carreira desses servidores não possuir qualquer plano estruturado de progressão. Diretores são servidores de carreira convidados na condição *ad nutum* para ocuparem a chefia das prisões. A qualificação desses indivíduos – mulheres e homens – contempla formação insuficiente para a função que exercem, além da formação superior que devem possuir, podendo essa ser obtida em qualquer área. O capítulo explora o aspecto relacional desse ator social com o seu entorno imediato – outros servidores e população carcerária – e com outros atores, como seus superiores, outros membros do sistema de justiça, órgãos da imprensa e organizações da sociedade civil.

A pesquisa constata o quanto esta atuação multifacetada permite aos diretores de unidades possuírem uma compreensão complexa acerca da realidade prisional, ainda que estejam desprovidos do poder que esta função já

havia possuído. O poder desses diretores equivale, em acordo com as respostas obtidas, àquele que caracteriza o burocrata do “nível da rua”, um tipo que não detém o poder de formulação da política pública, mas muitas vezes detém um poder de “reformulação” dessa política, devido à aplicação que lhe compete fazer das regras em contextos sobre os quais ele possui maior conhecimento e capacidade de avaliação.

No que diz respeito à sua capacidade disciplinar sobre os agentes penitenciários, constatou-se desses uma manifestação de impotência em relação aos agentes e sobre as facções. Segundo um dos diretores, sua função tem se reduzido à administração de conflitos, com limitado poder disciplinar, especialmente sobre os agentes penitenciários. Para os diretores, neste caso, se não fossem os direitos, haveria melhor gestão. Por outro lado, os diretores e agentes penitenciários não se identificaram com qualquer proposta que os situasse como órgão de segurança pública – ou como órgão do sistema de justiça. A administração penitenciária surge aos olhos desses agentes como uma zona indefinida, mas que absorve elementos de um e de outro.

A realização da pesquisa com os diretores de unidades adotou uma perspectiva psicométrica para analisar as respostas ao **??**. A metodologia adotada foi a de análise fatorial e modelagem de equação estrutural, pela qual fatores latentes, tais como as orientações político-criminais dos diretores, são medidos por meio de indicadores, ou seja, variáveis observáveis e mensuráveis.

O Capítulo 4 lança luz sobre o processo de decisão judicial acerca do encarceramento baseado no debate protagonizado por [James \(1983\)](#) em torno das transformações institucionais penitenciárias provocadas pela atuação do Judiciário, e no debate sobre o formalismo jurídico, segundo o qual, as leis são aplicadas aos fatos, versus o realismo jurídico, o qual contende no sentido de que as razões jurídicas são necessárias, mas não suficientes para explicar as decisões judiciais. Estas são influenciadas por motivações ideológicas e mesmo psicológicas.

Este capítulo adota uma perspectiva jurimétrica, ou seja, a estatística aplicada ao direito, associada a técnicas de raspagem de dados na internet

(webscrapping), mineração de textos e modelagem preditiva para tomar conclusões e alcançar 87% de acurácia na predição das decisões judiciais. Em todos os capítulos cada uma dessas metodologias é aprofundada, com explicação dos procedimentos adotados desde a coleta de dados até sua análise. Os resultados obtidos permitem visualizar uma atuação do judiciário que se divide entre frações mais identificadas com os direitos humanos e, portanto, menos afeitas ao encarceramento como única medida cabível, e frações mais identificadas com um princípio punitivo que, por sua vez, lança mão indiscriminadamente de justificativas questionáveis, como a retórica do “oferecimento de risco à ordem pública”, para determinar encarceramentos provisórios em massa.

Com isso, assim como mencionado nos capítulos anteriores, este capítulo explicita o fato de a gestão prisional se encontrar refém de uma produção em série da punitividade. Uma produção da punitividade que aparentemente abandonou o direito penal clássico baseado na responsabilização individual e na individualização da pena para produzir um controle penal fundado no “risco”. O juiz, nesses casos, passou a se posicionar ele também como agente de segurança e não mais como garantidor de direitos.

Quanto ao perfil desses juízes, a pesquisa constata que dos 101 analisados foram identificadas duas mulheres e nenhum negro, sendo a imensa maioria constituída por homens de classe média e alta, deixando a impressão de uma justiça instrumentalizada para operar em favor da elite branca e masculina, e para reprimir minorias compostas por negros, jovens, mulheres provenientes das periferias.

A final apresentam-se as considerações finais desta pesquisa. À guisa de conclusão, o texto recupera os principais achados obtidos por meio das técnicas empregadas em cada capítulo. Este capítulo reflete sobre como a tese buscou identificar as maneiras pelas quais os principais atores do sistema penitenciário: diretores, PCC, juízes, defensores, promotores, secretários e governadores, respondem e interagem para fazer frente aos principais problemas da questão penitenciária: criminalidade, superpopulação, rebeliões constantes, mortes, fugas, violações de direitos e torturas. Ao pesquisar a atuação desses, a pesquisa nos levou a relacioná-la ao perfil dos atores: presos e agentes penitenciários

partilham de uma origem comum: são pobres e provenientes da periferia. Juízes e promotores são majoritariamente brancos do sexo masculino, provenientes das classes altas e média. Essas diferenças têm impacto significativo na forma como esses atores interagem em relação uns aos outros.

Enquanto teoria geral, nossa perspectiva teórica é de que houve um processo de centrifugação e multilateralização do exercício do controle punitivo ao longo dos anos, cujas concepções weberiana de Estado como detentor do monopólio do uso da força e o panotismo, tal qual descrito por Foucault, se mostram insuficientes para explicar. O panotismo, conforme descrito por [Foucault \(1996\)](#) já foi alvo de críticas ([LYON, 2006](#); [ERICSON](#); [HAGGERTY, 2006](#)) porque concebe o poder de forma centralizada e unidirecional.

De maneira paradoxal, enquanto se buscou uma forma racional de gestão prisional na vida moderna, houve, ao nosso ver, um processo de fragmentação do exercício de poder sobre a população carcerária, operado pelas transformações sociais e institucionais, as quais impuseram tensões e acomodações de forças em disputa. Tais acomodações, por sua vez, produziram uma crise de coordenação entre judiciário e executivo, com graves reflexos para o sistema carcerário, a população de presos e o conjunto da sociedade.

1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO PAULISTA

O presente capítulo relata a trajetória da administração penitenciária de São Paulo à luz das transformações institucionais ocorridas desde 1920, quando foi criada a penitenciária do Estado, com maior concentração nos anos que se seguiram à criação da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penais de São Paulo (Coespe), em 1979.

Utilizamos três principais fontes para a produção deste texto: a normativa produzida pelo estado de São Paulo desde 1920 até 2014; entrevistas com testemunhas qualificadas nesse período e a bibliografia produzida a respeito, especialmente as obras de [Salla \(1999\)](#), [Andrade \(2011\)](#), [Fisher e Adorno \(1987\)](#), [Adorno \(1991\)](#), [Goes \(2009\)](#) e [Teixeira \(2007\)](#).

Frise-se que a análise documental e bibliográfica empreendida esteve voltada a compreender os aspectos organizacionais da prisão no Estado de São Paulo. Portanto, outros aspectos, tais como as condições de vida nas prisões, a carreira dos agentes e a alternativas penais, não receberam maior atenção.

Este capítulo percorre o processo de transição de uma gestão pulverizada, baseada na figura do diretor, para uma gestão centralizada, em que as decisões mais importantes da política penitenciária são tomadas pelo governador e seus respectivos secretários. Somado ao processo de compartilhamento do poder da gestão no âmbito das unidades, como será visto nos dois próximos capítulos, é possível afirmar que se operou um acentuado esvaziamento do poder do diretor.

No período imperial, o diretor era uma figura política e com amplos poderes. Ele mantinha contato direto com o presidente da província e, no umbral do século XX, seus poderes iam desde propor o perdão da pena até a contratação e demissão de guardas prisionais. [Salla \(1999, pp. 103:104\)](#) oferece uma dimensão dos poderes diretor da Casa de Correção no século XIX:

Centrava-se na figura do diretor o rumo de cada um dos aspectos da Casa de Correção. Entendia-se que a eficiência desta, em boa medida, dependia da vontade e virtudes de seu administrador. Um exemplo de como o diretor assumia uma posição extremamente centralizadora, controladora e decisiva na vida dos presos se dava quando eles tentavam obter do imperador o perdão de parte da pena que ainda restava cumprir. Em alguns documentos, o diretor simplesmente remete os pedidos para o presidente da província que, por sua vez, deveria encaminhá-los ao imperador. Porém, em outros encontramos um “parecer” do diretor sobre o preso que pede o benefício. É difícil avaliar se o seu silêncio em se pronunciar sobre um determinado preso era indicação de que ele não tinha bom comportamento na prisão e, portanto, não era merecedor do perdão.

Esse quadro irá se alterar drasticamente ao longo das décadas, com um decréscimo de poder visível a partir 1992. Aquele que era quase um senhor feudal nos anos anteriores, irá gradualmente confinar-se na burocracia (*paperwork*) interna dos presídios.

O declínio da sociedade tradicional e patriarcal, a superação dos regimes autoritários com o advento da democracia, a ampliação do controle social sobre a atuação dos gestores, bem como o processo de burocratização, centralização, formalismo e despersonalização da administração pública, combinados com transformações sociais, especialmente dos padrões de criminalidade e consequentemente do perfil do preso, explosão da massa carcerária e aumento exponencial do parque prisional, impactaram profundamente a identidade e o espaço de atuação do gestor prisional.

Esses fatores empurraram o diretor para dentro. Seu contato externo mais frequente passou a ser com o coordenador regional, seu superior hierárquico direto. O contato com agentes externos, com a mídia, ou mesmo com autoridades públicas, não diretamente ligadas à administração penitenciária, passa a ser evitado e, por vezes, temido¹.

¹ Isso ficou evidenciado durante o contato telefônico deste pesquisador com os diretores prisionais para aplicar o survey e conduzir as entrevistas. Muitos diretores solicitaram expressa autorização de seus superiores para responder ao questionário, mesmo após trâmite no Comitê de Ética da Secretaria de Administração Penitenciária e expressa autorização do secretário da pasta

Desde que a instituição penitenciária foi erigida como principal resposta ao crime, o desenvolvimento da execução penal parece indicar a perda paulatina do controle sobre os condenados pela administração da unidade prisional, nomeadamente seu gestor mais direto: o diretor da unidade prisional. Essa perda não foi acompanhada de transferência direta para outro grupo, mas houve um processo de centrifugação do poder sobre os presos. Conforme a organização penitenciária se amplia e se torna complexa, outros atores formais entram em cena. Do mesmo modo, o crescimento da população prisional aliado à incapacidade do Estado de prover os serviços básicos à população prisional criou condições favoráveis ao surgimento do autogoverno entre presos.

Um segundo aspecto que esta primeira leitura dos documentos e da bibliografia nos levou a concluir é de que práticas autoritárias e afirmações de direitos convivem no Brasil em distintos períodos, sobrepondo-se independentemente do regime político sob o qual o país ou o estado de São Paulo se encontra.

Desenvolveremos esse argumento ao longo do texto, mas por ora, basta citar quatro situações exemplificativas. Durante o governo Paulo Egydio (1975-1979), enquanto Erasmo Dias, então secretário de segurança, reprimia os movimentos sociais, Manuel Pedro Pimentel, secretário de justiça, promovia uma administração penitenciária voltada à afirmação de direitos e dialogada com o que ele chamava de forças ativas da sociedade.

José Carlos Dias, secretário de justiça do governo Montoro (1983-1987), ao mesmo tempo em que promovia processos democráticos na gestão penitenciária, por meio da criação das comissões de solidariedade, criou um dos regimes mais duros de cumprimento de pena, o Anexo de Taubaté ou “Piranhão”.

O governador Antônio Fleury (1991-1994) criou a secretaria de administração penitenciária, de natureza civil e com relativa autonomia, após um período de intensa militarização e intervencionismo da segurança pública na questão penitenciária.

Por fim, Nagashi Furukawa, secretário de administração penitenciária entre 1999 e 2006, promoveu reformas humanizantes na gestão penitenciária,

ao mesmo tempo em que criou o RDD, regime disciplinar diferenciado, um sistema de confinamento solitário com alto grau de vigilância e com reconhecido impacto na deterioração da saúde mental de prisioneiros (RHODES, 2004).

1.1 Período de fragmentação da administração penitenciária (1920 a 1963)

Sobre as origens da prisão como meio de punição, o iluminismo consta como ponto de partida. Foucault irá explorá-la numa perspectiva filosófica (FOUCAULT, 1996), apontando-a como dispositivo de disciplina da alma e controle dos corpos. Ignatieff (1978) e Rothman (1971) irão contestar a opinião corrente, até a primeira metade do século XX, de que a ascensão da prisão resultou da confluência de três importantes movimentos no início do século XIX: o iluminismo, propondo a superação do arbítrio por meio da proporcionalidade e racionalidade das penas; o humanismo dos reformadores protestantes, propondo a superação das penas cruéis e o utilitarismo, expressado especialmente na ideia do Panóptico de Jeremy Bentham. Para esses autores, prisões resultaram do medo e da insegurança.

Hoje o que parece uma instituição arcaica, há duzentos anos foi festejada como a maior expressão dos ideais iluministas e ingresso na contemporaneidade. A prisão, para muitos, pode ser considerada a primeira instituição moderna. Quando a Eastern State Penitentiary foi inaugurada na Pensilvânia, para lá afluíram Tocqueville e Charles Dickens, ansiosos para conhecer e escrever a respeito. E desde aquele momento, provoca sentimentos contraditórios. Tocqueville viu nela a fórmula perfeita para a reforma da pessoa. Dickens condenou o regime ali criado como algo pior que a tortura do corpo.

Em 1920, a população do estado de São Paulo havia saltado para 4.592.188² e as prisões existentes já não suportavam a demanda por vagas. Anteriormente a este período, existiam a Cadeia Pública da Capital, inaugurada em 1822, no Largo São Gonçalo, hoje Praça João Mendes. Além dela, a Casa

² Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

de Correção, inaugurada em 1852, na avenida Tiradentes, a qual foi fortemente influenciada pelas reformas promovidas nos Estados Unidos e na Europa, destinadas a banir o arbítrio e as penas corporais orientadas à recuperação do preso por meio do confinamento, da disciplina e do trabalho.

Os registros históricos relatam que, do ponto de vista organizacional, a Casa de Correção mantinha uma estrutura bem simples. A equipe técnico-administrativa era composta pelo diretor, um escrivão, um almoxarife, um enfermeiro, um médico e um capelão. Um mestre, contratado precariamente, coordenada as oficinas, que eram assumidas inteiramente por presos ou guardas, estes também eram contratados a título precário.

A capacidade para abrigar presos era baixa: inicialmente, 120 presos e, a partir da inauguração da quarta ala, 160 presos. O diretor assumia papel central na condução da Casa de Correção. Ele ocupava uma posição centralizadora, controladora e decisiva na vidas dos presos. Seus pareceres sobre a liberação dos presos eram dirigidos ao Presidente da província, que os submetia ao Imperador(SALLA, 2006, p.102)

O controle da população carcerária era objeto de disputas entre as diferentes posições manifestadas pelo diretor, pelo chefe de polícia e pelo juiz municipal. Essa disputa pelo controle se materializava especialmente nas transferências para a Cadeia Pública, considerada como uma progressão. Por vezes o diretor buscava impedir a execução das ordens judiciais de transferência de presos recorrendo ao Presidente da Província.

Nesse período, concorriam vários modelos de tratamento penitenciário: o pensilvânico, com o sistema de isolamento celular por 23 horas , o auburniano, com isolamento noturno e trabalho silencioso durante o dia e o sistema progressivo irlandês. Os diretores se sucediam tendo cada um optado e defendido um desses sistemas. Ao final, prevaleceu o sistema progressivo (SALLA, 1999), o qual perdura até hoje na execução das penas.

Em 1906, a Casa de Correção comportava 816 presos. Diante da inadequação dessas unidades, o então governador, Washington Luiz, se empenhou na alocação de recursos para a construção da Penitenciária do Estado, a qual

foi confiada ao escritório Ramos de Azevedo.

Mesmo antes da inauguração da penitenciária do estado, cuja construção se prolongou por 9 anos, o governo do estado aprovou o regimento penitenciário do estado, Lei nº 1.406 de 1913. Por este regimento, observa-se que o controle sobre o destino dos presos era mantido maiormente na esfera administrativa. Ao diretor cabia presidir o “Tribunal do Comportamento”, pelo qual classificava os presos segundo o seu comportamento em bom, regular, médio, sofrível, mau e péssimo. Ao diretor cabia, igualmente, encaminhar parecer ao Presidente do Estado, recomendando o livramento condicional dos presos.

O primeiro regimento penitenciário do estado praticamente não continha normas regulando a conduta do diretor e dos agentes penitenciários. Ele versava principalmente sobre a rotina do preso, seus benefícios e disciplina.

É importante destacar que muitos dos poderes que hoje se encontram na esfera do governo Federal, como ao decreto de indulto, ou do juiz, como a concessão do livramento condicional, nas primeiras décadas do século XX estavam na esfera do poder executivo estadual. A evolução institucional penitenciária também significou uma paulatina perda do poder administrativo local, tanto no âmbito do governo do estado, quanto no âmbito do governo da unidade, para outras instâncias de poder, como o Judiciário e o governo Federal.

Com a inauguração da penitenciária do Estado, em 1920, cria-se uma estrutura administrativa com papéis definidos: uma diretoria, uma tesouraria, um almoxarifado, contadoria, Expediente, Seção de Medicina e criminologia, seções de instrução, penal, industrial e avulsos. O diretor deveria residir no estabelecimento e a ele eram dados amplos poderes, como se pode inferir do artigo 2º da Lei 1761 de 1920. Era o responsável por decidir sobre praticamente todas as atividades: higiene, disciplina, polícia e finanças do estabelecimento.

Além disso, poderia contratar livremente os empregados penitenciários. Ademais, era o responsável por cumprir as decisões judiciais relativas a presos. Ao subdiretor era relegado o trabalho de almoxarifado. Embora já se vislumbre um processo crescente de burocratização e uniformização na condução do cotidiano prisional, com vistas a reduzir o arbítrio, os poderes do diretor sobre a

vidas dos presos são ainda amplos e decisivos.

Normas claras sobre a administração penitenciária irão surgir quatro anos depois da inauguração da penitenciária do estado, em 29 de abril de 1924, com o regulamento da Penitenciária do Estado. Há aparentemente uma distinção entre regimento e regulamento. O regimento está voltado a disciplinar os direitos e deveres dos internos. O regulamento era um decreto regulamentando a lei e voltado a disciplinar as atribuições dos servidores públicos³.

O regulamento passa a detalhar a organização penitenciária, definindo funções de direção, tesouraria, almoxarifado, contadoria, expediente, medicina e criminologia, instrução, industrial, agrícola e vigilância interna (seção penal). O regulamento procurava detalhar todas as atribuições e o estatuto do corpo funcional, contendo inclusive regras sobre admissão e demissão.

Ou seja, o regulamento constituía um minissistema voltado ao serviço prisional, porém com poucas regras sobre a conduta dos internos. Ao subdiretor, cabiam as atividades meio, assessorias à execução da pena, tais como ocupar-se do almoxarifado e da manutenção das instalações.

Exceto para os cargos técnicos, como tesoureiro, médico, contador e almoxarife, nomeados pelo presidente do estado, os demais eram de livre nomeação e exoneração do diretor. Ele inclusive poderia solicitar dos empregados trabalhar durante os fins de semana e feriados, instaurar processo administrativo e aplicar sanções disciplinares.

Importa dizer que ele tinha grande poder sobre o corpo funcional. Mesmo com relação aos funcionários nomeados pelo presidente do estado, o diretor poderia, reservadamente, solicitar a sua demissão. Conforme o regulamento, ao diretor também cabia visitar regularmente os presos para ouvir seus pedidos e queixas, procurando solucioná-los com “humanidade e justiça”. Em suma, conformavam as atribuições do diretor: impor a disciplina, conferir benefícios, manter o diálogo com os presos, exercer autoridade sobre todo o corpo funcional e funcionar como elo de comunicação com o mundo exterior.

Em 1927 é organizada a Secretaria de Justiça e Segurança Pública, sob

³ Cf. Lei 1.406 de Dezembro 1913; Decreto 3.706/1924.

a qual foram colocados a penitenciária, os institutos disciplinares e o instituto correcional, a cadeia pública, a cargo da polícia civil. As unidades prisionais nesse período estão todas sob uma mesma secretaria, porém suas administrações estão fragmentadas. Há uma tênue relação de subordinação entre o diretor e o secretário, de modo que cada prisão constitui-se num feudo.

Em 1938⁴, Adhemar de Barros, então interventor federal no Estado de São Paulo e seu secretário de justiça, César Lacerda Vergueiro, diante do aumento da população carcerária daquela unidade, que havia passado de 280, em 1920, a 1260, em 1938, e as deficiências no serviço prisional, promovem uma reforma administrativa na penitenciária do estado. Antes, sob o regulamento de 1924, havia uma diretoria e uma subdiretoria.

Com a reforma, a unidade passa a contar com uma subdiretoria penal e de instrução, uma subdiretoria industrial, uma subdiretoria de saúde e uma subdiretoria de expediente. Todas elas submetidas ao diretor geral. É importante notar que as atividades de instrução, voltadas à educação, e a atividade penal, responsável pela vigilância, são colocadas sob a mesma subdiretoria. Além disso, a preocupação com a segurança não aparece ainda.

Em 1937, Getúlio Vargas cria, em São Paulo, como em outras partes do país, o Presídio Político para abrigar os detidos por razões de ordem política e social. No ano seguinte, o Presídio Político e a Cadeia Pública são extintos para a criação da Casa de Detenção. No entanto, sua edificação somente será concluída em 1956, por Jânio Quadros. As razões para a reforma: redução de despesas, diminuir o número de praças e oficiais desviados do serviço de segurança e regularizar a situação dos servidores penitenciários. Esses estavam, até a data, contratados precariamente.

A Casa de Detenção ficou subdividida em prisão comum, para os presos com processo em andamento ou cujos crimes não os levavam para a Penitenciária do Estado e a prisão especial, para presos da Justiça Especial ou presos administrativamente por razões políticas. Pela primeira vez aparece a exigência de curso superior para a função de direção. Para a Casa de Detenção, o cargo

⁴ Decreto 9.396 de 06 de agosto de 1938.

de diretor deveria ser exercido por bacharel em direito, com mais de cinco anos de exercício de advocacia, em delegacia de polícia, no Ministério Público ou na magistratura.

Em 1943⁵, foi instituído o Departamento de Presídios do Estado, reunindo todos os presídios do estado: a Penitenciária com o Presídio de Mulheres, a Secção de Taubaté e o Instituto Correccional da Ilha Anchieta; a Casa de Detenção da Capital, e as Cadeias Públicas do Interior e o Manicômio Judiciário. A criação do Departamento de Presídios foi um importante passo no processo de centralização da administração penitenciária.

Porém, da própria leitura do decreto que o instituiu, verifica-se que a sua criação resumia-se na mera reunião, sob uma mesma denominação, de todas as unidades. O decreto dedica apenas três dispositivos ao Departamento de Presídios, um que o cria, outro que institui o cargo de diretor geral e um terceiro que estabelece as competências. O diretor geral do Departamento de Presídios acumulava também a função de diretor da Penitenciária do Estado.

Além disso, os diretores das unidades prisionais não foram destituídos de seus poderes, quase que plenos, no âmbito interno, vez que o decreto não estabeleceu uma relação de subordinação entre o diretor do Departamento de Presídios sobre os diretores das unidades, mas apenas de fiscalização e de orientação.

Ao longo dos anos, o serviço penitenciário irá tornar-se mais complexo, porém, permanecerá fragmentado. Em 1947, o governador Adhemar de Barros e seu secretário de Justiça, Miguel Reale, reconhecem que o serviço penitenciário se ampliava e começavam a surgir as insuficiências, particularmente caracterizadas pela existência de vários órgãos sem uma cadeia clara de comando entre eles.

Para enfrentar o problema, pensou-se num Departamento Geral de Presídios do Estado, responsável pela centralização, integração e unificação dos serviços penitenciários, com maiores competências do que aquelas destinadas ao Departamento de Presídios. No Decreto 17.487 de 11 de agosto de 1947,

⁵ Decreto 13.298 de 07 de abril de 1943.

o Governador propõe a criação do Departamento Geral dos Presídios do Estado. Para tanto, foi criada uma comissão, composta, entre outras pessoas, pelo professor de direito Noé Azevedo e pelo professor de medicina legal, Flaminio Fávero, ambos professores da Universidade de São Paulo e membros do Conselho Penitenciário estadual.

As reformas penitenciárias a partir da década de 1940 estão em consonância com os esforços modernizantes dos penitenciaristas, como Lemos Britto, Victório Caneppe, Roberto Lyra e Cândido Mendes. Cândido Mendes, por exemplo, incentivou a criação de penitenciárias agrícolas, pois para ele, como a agricultura formava a base da produção nacional, essa seria o principal fator de reinserção social do egresso(ANDRADE, 2011).

Segundo Queiroz (QUEIROZ, 2007 apud ANDRADE, 2011, p.2), Cândido Mendes foi um representante da modernização conservadora no direito penal brasileiro. Era modernizante intelectualmente, mas socialmente conservador. Tanto é que, sob influencia do seu pensamento, escolas agrícolas são transformadas em institutos penais agrícolas: (IPAs) de Bauru, de Itapetininga e de São José do Rio Preto, inaugurados em 1955. A população de Itapetininga reagiu negativamente à criação do IPA e, em 1968, o espaço voltou a ser escolar⁶.

Ante a criação dos institutos penais agrícolas, Jânio Quadros, então governador, e Adriano Marrey, secretário de justiça, resolvem transformar o Departamento de Presídios em Departamento dos Institutos Penais (DIPE), o qual abrigaria particularmente os presos condenados. No mesmo decreto⁷, eles decidem por retirar as cadeias públicas e a Casa de Detenção da Secretaria de Justiça e passá-las para a Secretaria de Segurança Pública. A razão para isso, segundo Jânio Quadros, era de que presos não condenados deveriam estar sob custódia da segurança pública.

Poucos anos depois, novas reformas eram necessárias para fazer frente ao crescente número de presos. Jânio Quadros e seu secretário de Justiça, Adriano Marrey, inauguraram a Casa de Detenção no Carandiru, com capacidade para abrigar 3250 presos. A Casa de Detenção no Carandiru foi construída num

⁶ Fonte: Centro Paula Souza.

⁷ Decreto 25.652 de 22 de março de 1956.

contexto de mudança do perfil da criminalidade na cidade de São Paulo.

Segundo [Misse \(2008\)](#), até o início da década de 1950, São Paulo, como outras capitais, refletia aspectos de um país hierárquico, tradicional e desigual e não havia uma demanda por igualdade e por direitos. A violência, até então, não era vista como um problema. Os homicídios eram crimes passionais e ocupavam eventualmente as matérias jornalísticas produzidas com um viés sensacionalista. Segundo o mesmo autor, foi justamente nesse período que os padrões de criminalidade iriam se alterar e ativar métodos de segregação, higienização social e extermínio.

1.1.1 Departamento dos Institutos Penais de São Paulo de 1963 a 1979

Somente em 1963⁸, o DIPE será efetivamente organizado, ganhando uma estrutura mais complexa do que aquela prevista quando da criação do Departamento de Presídios. Com efeito, o DIPE deixava de ser uma mera junção de unidades prisionais autônomas supervisionada por um de seus diretores, para assumir uma estrutura organizacional mais complexa.

O problema até então, já assinalado por Miguel Reale em 1948, era que os serviços penitenciários não estavam centralizados sob uma mesma direção. Do mesmo modo que não havia expressado uma política criminal definida a respeito do preso e havia necessidade de adequar as instituições penais aos ditames do Código Penal de 1940. Assim, todas as unidades passam a ganhar um nome conforme o regime de punição ou tratamento previsto no Código Penal.

Pela nova organização, a Penitenciária do Estado abrigaria os presos condenados da Capital, a Penitenciária de Presidente Wenceslau, os presos da região oeste. O Presídio de Mulheres custodiaria somente as mulheres condenadas. O Instituto de Reeducação de Tremembé e a Casa de Custódia de Taubaté passariam a abrigar os presos sob medida de segurança. Os institutos penais agrícolas (IPAs) eram fazendas voltadas a presos do semiaberto.

⁸ Decreto 42.446, de 9 de setembro de 1963.

No entanto, esta centralização não foi completa. A Casa de Detenção, por exemplo, foi mantida na Secretaria de Segurança Pública. É importante destacar que esse hibridismo foi mantido por muito tempo, mesmo após a criação da Coespe, em 1979.

A centralização da gestão penitenciária na pessoa do diretor geral do DIPE ficou nítida. Este poderia inclusive distribuir poderes aos diretores e advogados a qualquer momento. O diretor da unidade prisional, a essa altura, passou a ter, do ponto de vista legal, poderes restritos ao ambiente prisional.

A responsabilidade pela comunicação com as demais autoridades, exceto o juiz, passa agora exclusivamente à competência do diretor geral do DIPE, o qual, inclusive, não mais acumula as funções com a de diretor da penitenciária do estado.

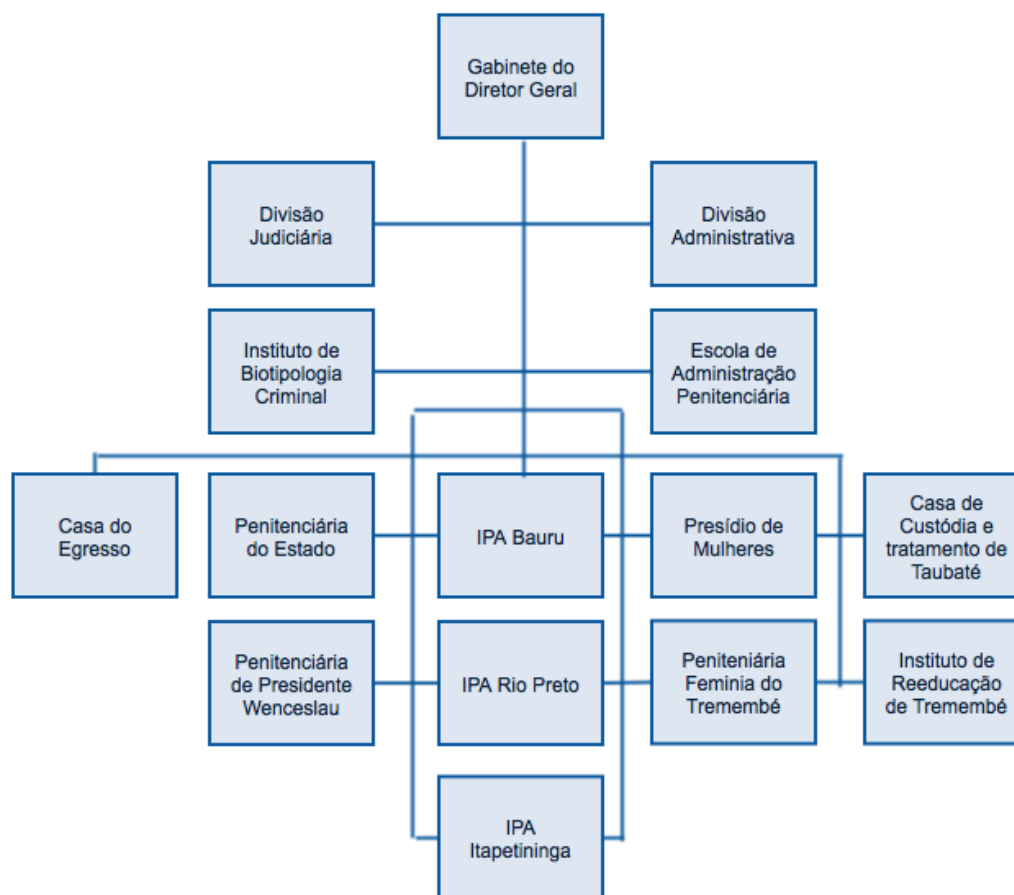
Mas isso não significou o isolamento definitivo do diretor nos limites dos muros prisionais. Conforme o sistema prisional se expande, outros poderes, não previstos em lei, são assumidos ao longo dos anos seguintes. O principal desses poderes será o de transferência ou remoção de presos para outras unidades. Embora a autorização definitiva ficasse a cargo do diretor geral do DIPE, as transferências ocorriam mediante solicitação do diretor da unidade. O poder de solicitar transferência passou a ser um instrumento de controle, disciplina, barganha, retaliação e, por vezes, de corrupção no sistema penitenciário e, em alguma medida, a causa mediata das principais rebeliões do estado. Para Armando Tombelli⁹ até mesmo o massacre do Carandiru, em última instância, foi causado por uma transferência equivocada de presos.

Juntamente com a reorganização do DIPE, foi criada a Casa do Egresso, destinada ao recolhimento temporário dos egressos dos estabelecimentos penitenciários subordinados ao DIPE. Em 1969¹⁰, a Casa de Detenção foi transferida, juntamente com o pessoal e recursos, da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Justiça e passa a subordinar-se ao DIPE. Em 1970, o governador Abreu Sodré confere poderes para o diretor do DIPE para fixar os horários de trabalhos dos guardas prisionais e o pessoal de vigilância.

⁹ Entrevista com Armando Tombelli, ex-coordenador da Pastoral Carcerária

¹⁰ Art. Decreto 52.213, de 24 de julho de 1969, do governador Abreu Sodré.

Figura 1 – Departamento dos Institutos Penais de São Paulo a partir de 1963



1.2 Entre a justiça e a segurança (1976 – 1993)

A segunda onda de reformas administrativas importantes acontece entre 1976 e 1979 com Manuel Pedro Pimentel na Secretaria de Justiça do governo Paulo Egydio Martins e vai até 1993, com a criação da Secretaria de Administração Penitenciária. Esse período se caracteriza pela transição entre ditadura civil-militar e abertura democrática.

Segundo [Oliveira \(1978, p.28\)](#), no final do ano de 1976, o estado de São Paulo tinha uma população encarcerada de 17.192 pessoas, sendo 9.392 presos na rede da Secretaria da Justiça e os demais 7.800 nas cadeias públicas.

O governo Paulo Egydio, reconhecendo a superlotação da Casa de Detenção, sua capacidade era de 2200 presos e já continha 6.553 presos em 1977(PIMENTEL, 1978), e as condições prisionais de várias cadeias, constrói e inaugura seis novas unidades prisionais, em Araraquara, Avaré, Pirajuí, Itirapina, São Vicente e Sorocaba, até 1978. Nas três últimas, foram construídos presídios voltados a presos com penas curtas. Cria também uma comissão para apresentar soluções ao problema do crescente encarceramento.

Esse é um período em que o reformismo penal está em plena crise no Estados Unidos, como fortes críticas, tanto por parte dos conservadores quanto dos liberais ao sistema progressivo^{11,12} (GARLAND, 2001). No Brasil, todavia, há um impulso reformista encabeçado por juristas como René Ariel Dotti, Manuel Pedro Pimentel, Miguel Reale Jr, Francisco de Assis Silva e Rogério Lauria e Tucci.

Dias antes de deixar o Palácio dos Bandeirantes, Paulo Egydio promove uma outra significativa reforma penitenciária, criando a Coespe¹³. A figura por trás dessa transformação é o seu secretário de Justiça, o professor de direito Manuel Pedro Pimentel.

As reformas promovidas por Manuel Pedro Pimentel são extensas. Elas giram em torno de dois temas: a reinserção social do condenado e a garantia de direitos. Para tanto foram construídas 46 casas de albergado no estado de São Paulo(PIMENTEL, 1978) e instituída a Funap, Fundação de Amparo ao Preso, em 1977, destinada ao desenvolvimento de programas sociais nas áreas da assistência jurídica, da educação, da cultura, da capacitação profissional e do trabalho para as pessoas privadas de liberdade.

Assim, um dos aspectos importantes dessa reforma é o nível de buro-

¹¹ O Sistema Progressivo foi instituído pela primeira vez na Inglaterra e evoluiu para conformar todo um sistema destinado a, gradualmente, reinserir o preso à sociedade por meio de benefícios e recompensas conferidos ao preso diante de seu comportamento carcerário.

¹² Conservadores se apoiam na obra no relatório [Martinson \(1974\)](#) para contestar os programas reabilitadores e propor medidas endurecedoras, especialmente com a ascensão de Ronald Reagan. Progressistas, como Irwin Goffman irão assinar o manifesto “Doing Justice” contestando a legitimidade e capacidade do Estado em promover a mudança de comportamento de condenados.

¹³ Decreto 13.412 de 13 de março de 1979.

cratização a que é alçada a administração penitenciária. Além de novos órgãos junto à administração central, a administração interna de cada unidade prisional é reorganizada e ampliada, compreendendo, além da diretoria geral, um grupo de reabilitação, a divisão de qualificação profissional, a divisão de saúde, a divisão de segurança e disciplina e a divisão de administração. Cada uma dessas divisões com um diretor e oficiais ou técnicos administrativos próprios.

Pimentel estava também preocupado com o excessivo poder outorgado aos diretores e demais agentes. A criação da Coespe constitui um passo importante na redução do personalismo na condução da administração prisional e na redução do poder do diretor. Administrativamente, o diretor irá perder poder tanto vertical quanto horizontalmente.

Acima dele, estão o coordenador da Coespe e o secretário de justiça, junto a ele, surgem a figura do diretor de segurança e outras diretorias, com atribuições previstas regimentalmente e sem expressa relação de subordinação ao diretor (embora não se pode afirmar que esta, de fato, deixou de existir).

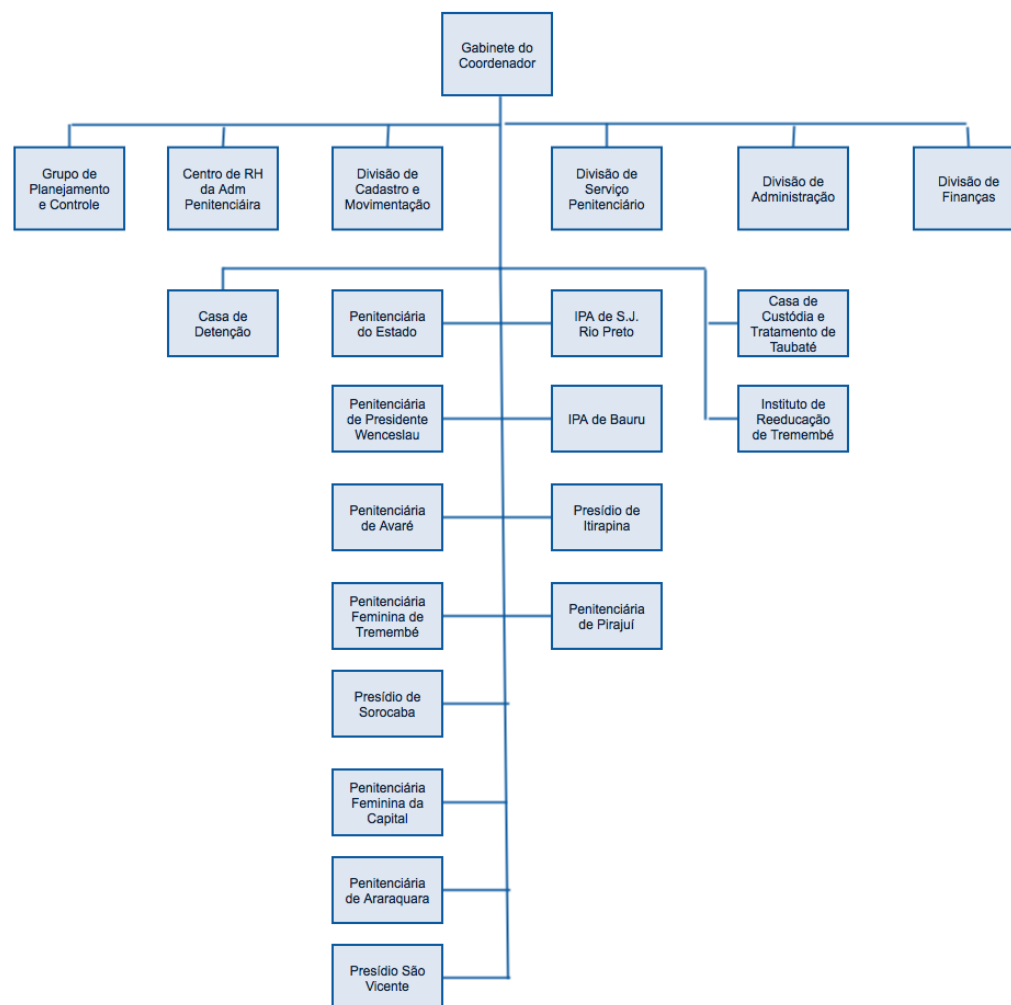
Além disso, para reduzir o arbítrio, Pimentel reverte a lógica até então prevalecente na execução das penas. Ele coloca a administração penitenciária à serviço da justiça, fortalecendo o processo de jurisdicionalização da execução, que seria consagrado em 1984, com a aprovação da Lei 8.210 (Lei de Execução Penal).

Igualmente, o instituto de biotipologia é retirado da administração penitenciária vez que este representava o pensamento positivista lombrosiano de tratamento dos presos e o que se buscava ali era posicionar o preso como sujeito de direitos e não mais como objeto.

As reformas promovidas por Manuel Pedro Pimentel ocorreram num ambiente paradoxal do governo Paulo Egydio Martins. Enquanto o secretário de segurança pública, Erasmo Dias, reprimia severamente os movimentos sociais e o movimento estudantil, Pimentel promoveu todas essas reformas em permanente diálogo com a sociedade civil. Sua proposta era tornar as prisões abertas à sociedade(PIMENTEL, 1978).

A redução dos poderes do diretor é notória, ao menos regimentalmente,

Figura 2 – Organização da Coordenação dos Estabelecimentos Penais do Estado de São Paulo (Coespe)



com a criação da Coespe. Os poderes de coordenação e supervisão de subordinados são expressamente retirados e sua primeira função passa a ser o cumprimento das ordens judiciais. A Coespe nasce num contexto de forte demanda por jurisdicionalização da execução penal e pelo aperfeiçoamento do sistema progressivo. O juiz, que nunca teve papel relevante passaria, em poucos anos, a assumir poderes até então atribuídos à administração.

Os anos seguintes, entre a abertura democrática até a criação da SAP, caracterizaram-se por um marcado desequilíbrio institucional, tensionado entre visões contrárias e práticas contraditórias na condução da questão penitenciária. Ao mesmo tempo em que esforços eram empreendidos para reorganizar a estrutura penitenciária sob uma lógica da justiça e de direitos humanos, por meio da criação da Coespe, a maioria da população penitenciária permanecia nas cadeias e carceragens da Polícia¹⁴.

Franco Montoro (1983-1987), primeiro governador eleito democraticamente desde o golpe militar de 1964, impulsionou reformas democráticas ao mesmo tempo em que colocou em prática mecanismos de controle da ação policial e aperfeiçoamento da gestão penitenciária, buscando conciliar as exigências de segurança pública com a preservação de direitos humanos (FISCHER, 1989, p. 48).

Montoro nomeou o advogado José Carlos Dias, conhecido por sua atuação contra a ditadura, para a Secretaria de Justiça e este, conseqüentemente, assumiu a Coespe. Dias elegeu a questão penitenciária como objeto prioritário de sua intervenção, motivado a romper com as práticas autoritárias próprias do período ditatorial e, para tanto, deu início a programas voltados à preservação dos direitos humanos dos presos, aliados a uma política de assistência judiciária, escolarização e profissionalização, no que ficou conhecido como “política de direitos humanos dos presos”.

Por outro lado, pressionado a dar resposta à opinião pública veiculada na mídia por maior segurança e “tranquilidade” aos cidadãos, adotou algumas

¹⁴ Dos cerca de 20 mil presos naquele período, 9.392 estavam sob custódia da Secretaria de Justiça, o restante permanecia sob controle da Secretaria de Segurança Pública Conferir (SALLA, 2007).

medidas mais rígidas, cuja principal expressão foi a criação do Centro de Reabilitação Penitenciária de Taubaté, o Anexo ou “Piranhão”¹⁵, para onde eram transferidas as lideranças entre presos. No “Piranhão”, presos permaneciam por 23 horas em total isolamento, sem atividade coletiva, sem banho de sol, sob rígida disciplina e restrições para o contato com o mundo exterior(ADORNO, 1991; TEIXEIRA, 2007; SALLA, 2007; AMIGOS, 2006).

Pressões de forças tanto externas quanto internas, mídia impressa, juízes, agentes penitenciários e membros do próprio PMDB¹⁶, partido de Montoro, resistentes às propostas de humanização do tratamento aos presos, forçaram a saída de José Carlos Dias do governo (VIEIRA, 2005, p. 114).

Sua curta presença, porém, evocou demandas por mudanças para rever a cultura institucional baseada na segurança, disciplina e ordem. Para as eleições seguintes, como relata Goes (2009), ganharam força no interior do PMDB aqueles que adotavam uma política de endurecimento penal. Orestes Quércia foi eleito e, juntamente com seu secretário de segurança pública à época e futuro governador Luis Antônio Fleury, lançaram o pacote de segurança¹⁷.

Com a demissão de José Carlos Dias, as prisões paulistas voltaram a ser gerenciadas de acordo com a orientação anterior, ou seja, por meio de um conjunto de práticas e procedimentos que transitam entre o legal e o ilegal, com grande autonomia, sem nenhuma transparência e controle tanto interno quanto externo e sem qualquer participação da sociedade civil.

Com Orestes Quércia como governador, o sistema prisional conhece seu primeiro período de acelerada expansão e interiorização penitenciária. Somente durante o seu governo, 30 novas unidades prisionais foram inauguradas. Na lógica do reforço à segurança pública, Quércia prioriza as penitenciárias em detrimento de unidades de regime semiaberto, diferentemente de como fizeram Montoro e José Carlos Dias, ou de regime aberto, como Manuel Pedro

¹⁵ O Centro de Reabilitação Penitenciária de Taubaté foi Criado pelo Decreto 23.571 de 1985.

¹⁶ PMDB: Partido do Movimento Democrático do Brasil.

¹⁷ O pacote de segurança continha seis pontos básicos, dentre eles a reativação dos presídios da Ilha Anchieta e do Autódromo, bem como, o fortalecimento da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar).

Pimentel¹⁸.

Intensifica-se no período dos governos Quércia e Fleury (1987-1994) a visão de que a questão penitenciária é caso de polícia, cujo ápice foi alcançado com a retirada da Coespe da Secretaria de Justiça e sua transferência para a Secretaria de Segurança Pública (SSP) por meio do Decreto 33.124 de 15 de março de 1991.

A transferência da Coespe para a SSP não foi pacífica dentro do governo Fleury, tanto que o então secretário de Justiça, Rubens Approbato Machado, apresentou carta de renúncia, em 16 de março de 1991, apontando o equívoco da medida¹⁹.

Como bem destaca Salla (2007), ocorre aqui o empoderamento de direito do *staff* de segurança pública em desfavor do *staff* da Justiça, o que já vinha ocorrendo de fato desde o final do governo Montoro. Operava-se, como bem observam Fisher e Adorno (1987), uma acentuada centralização dos processos decisórios.

A guerra contra o inimigo interno, deflagrada pelo governo militar significou uma intensificação das atividades policiais, que correspondeu a uma canalização de recursos para o reaparelhamento e modernização da Polícia Militar, visando não apenas à repressão às organizações políticas de oposição, mas também ao combate da criminalidade. Data dessa época uma articulação, cada vez mais transparente e sempre crescente, entre o funcionamento do aparelho policial e do aparelho penitenciário.

Dias (2011b) ressalta que o aumento e a transformação do perfil da criminalidade urbana acabaram por provocar forte impacto nas agências governamentais encarregadas de contê-la, em especial uma enorme pressão que, sendo exercida sobre as agências policiais, tendeu a ser transmitida em cadeia para as agências judiciárias e penitenciárias, contaminando o sistema de justiça criminal em seu conjunto.

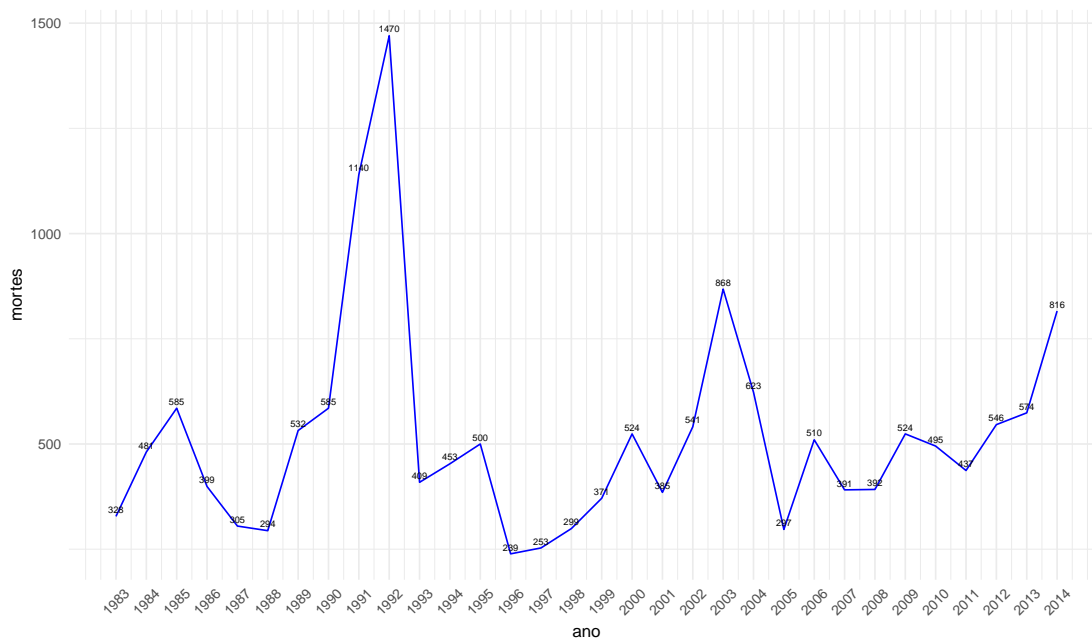
¹⁸ No governo Montoro só houve duas unidades prisionais inauguradas.

¹⁹ Cf. <<http://www.massacreCarandiru.org.br/documento/4gvzqQtpWHnGycMoc>>. Acessado em 04/07/2015.

A violência e a corrupção policial, a morosidade e a ineficiência do Judiciário e a falta de estrutura – material e de pessoal – do sistema prisional agravaram ainda mais o cenário turbulento que caracterizou esse período em que, politicamente, o Brasil se redemocratizava. É também nesse mesmo período que a letalidade policial alcança seu mais alto nível.

Levantamento de Caldeira (2000, p. 161) mostrou que as mortes de civis em ações da Polícia Militar nos anos de 1991 e 1992, Figura 3, quase triplicaram, resultado da política de mão-dura promovida por Luís Antônio Fleury, primeiramente como Secretário de Segurança Pública no governo Quéricia (1987-1990), depois como Governador (1991-1994). A redução das execuções sumárias promovidas pela Polícia, a partir desse período, deve-se principalmente aos esforços por reduzir os impactos do desgaste do governo causado pelo Massacre do Carandiru.

Figura 3 – Civis mortos pelas polícias em São Paulo entre 1983 e 2014



Fonte: Tereza Caldeira e Secretaria de Segurança Pública de São Paulo

Outro elemento importante que influenciaria os rumos da questão penitenciária na década de 1990 foi o incremento da população penitenciária, estimulado por um movimento da sociedade em favor do endurecimento das

penas, do discurso da insegurança e da guerra contra as drogas, os quais ganharam expressão tanto na produção legislativa quanto nas ações policiais e nas decisões judiciais. Com efeito, no final de 1976, a população carcerária do estado de São Paulo era de 17.192 (OLIVEIRA, 1978, p. 28). Uma década depois, a população penitenciária havia aumentado em 40% (SALLA, 2007).

Naquele período, especialistas (FISHER; ADORNO, 1987) reconheciam os equívocos das políticas públicas dirigidas à questão penitenciária consubstanciadas na incapacitação e segregação de sentenciados, superpopulação, administração ineficiente, rigidez disciplinar e de segurança, expansão física do sistema sem avaliações e projeções dotadas de confiabilidade, falta de objetivos claros e de programas articulados, integrados e sistemáticos de intervenção, tanto no âmbito das políticas organizacionais administrativas quanto no âmbito do tratamento do preso. Como concluía Adorno:

todos esses pontos confluem para o mesmo ponto: a reconhecida incapacidade e incompetência do poder público em gerenciar amplas massas carcerárias, bem assim lograr uma política efetivamente coordenadora da execução penal (ADORNO, 1991, p.68).

Esses eventos terão desdobramentos drásticos e decisivos, dentre eles, o massacre do Carandiru, quando, em dois de outubro de 1992, a Polícia Militar interveio violentamente numa rebelião na Casa de Detenção do Carandiru e matou 111 pessoas privadas de liberdade. Salla (2007) conclui que o Massacre do Carandiru foi a expressão máxima da política intervencionista e violenta predominante na segurança pública nos períodos dos governos Quéricia e Fleury. Segundo o autor:

essa tendência ia no sentido de um posicionamento muito mais agressivo no combate ao crime e no enfrentamento das revoltas de presos, dentro de um padrão de baixa preocupação com negociações, conformando por vezes atuações marcadas pela arbitrariedade e pelo abuso de poder (SALLA, 2007, p. 78)

O massacre do Carandiru foi decisivo para além das reformas penitenciárias. Reações a ele impulsionaram a aprovação da Lei nº 9.299 de 1996, a qual modificou a competência da Justiça Castrense e a natureza do crime

de homicídio doloso praticado por militar contra civil, considerado agora um crime comum, não militar, processado pela justiça comum. Essa lei surgiu num contexto de desgaste da Polícia Militar nos anos que se sucederam ao Massacre do Carandiru. Até o massacre do Carandiru, o diretor realizava transferências de presos, mantinha contato com o mundo externo sem necessidade de autorização judicial ou de um superior. Uma versão para explicar as causas do Massacre do Carandiru²⁰ seria justamente uma transferência autorizada pelo então diretor da Casa de Detenção, Ismael Pedrosa, de presos do COC²¹ para o Pavilhão 9. Esses presos provenientes do COC eram desafetos dos presos do Pavilhão 9 e, quando do motim, teriam dificultado e inviabilizado as negociações entre presos e direção, tendo esta autorizado o subsequente ingresso da Polícia Militar.

Em julho de 1991, o jornal a Folha de São Paulo²² colocou um grupo de pesquisadores por uma semana para entrevistar os presos na Casa de Detenção, tendo o diretor tanto autorizado quanto tornado pública sua opinião sobre uma série de temas. Essa autonomia do diretor para dialogar com a imprensa e inclusive autorizar o livre ingresso iria desaparecer após o massacre do Carandiru.

Cinco dias após o Massacre, o Governador Fleury encaminha à Assembleia Legislativa proposta para criação da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) do estado de São Paulo. A SAP foi instituída em janeiro de 1993, num momento de inflexão das políticas de segurança e penitenciária paulistas, como resultado da confluência dos eventos críticos entre os anos de 1976 a 1992, os quais determinaram significativamente o caminho percorrido pela administração penitenciária do estado, distanciando-a do modelo adotado nas demais unidades federativas²³.

Surgia ali um processo não intencionado²⁴ de homogeneização e es-

²⁰ Versão oferecida por Armando Tambelli, ex-coordenador da Pastoral Carcerária.

²¹ Centro de Observação Criminológica.

²² Pesquisa publicada pela Folha de São Paulo entre 07 e 11 de julho de 1991.

²³ Posteriormente, outros estados como Rio de Janeiro, Maranhão e Bahia, optaram por criar secretarias próprias de administração penitenciária.

²⁴ Destacamos o aspecto não intencionado porque a instituição da Secretaria de Adminis-

tabilidade institucional por meio da organização e estruturação do sistema penitenciário, consubstanciadas no deslocamento gradual do controle da população prisional pelas forças policiais para uma pasta própria, de natureza civil, a expedição de um conjunto de atos normativos, profissionalização e unificação do quadro penitenciário, organização e regulamentação da Academia de Administração Penitenciária e constituição de grupos de negociação com a inclusão de membros da sociedade civil. Evidenciava-se um processo de superação da ótica intervencionista, esta orientada pelo ingresso violento da Polícia Militar em momentos de crise.

Outra transformação institucional provocada pelo Massacre do Carandiru foi a aprovação do Incidente de Deslocamento de Competência por meio da Emenda Constitucional número 45, segundo a qual a investigação ou o processamento de graves violações de direitos humanos podem ser transferidos para a esfera federal, quando as instâncias locais, Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário, não forem aptas a apurá-las adequadamente e houver risco de denúncia internacional.

1.3 Autonomia, Expansão e Burocratização Penitenciária: 1993 a 2006

Ironicamente, o potencial equilíbrio institucional impulsionado pelas reformas acima mencionadas sofreria um impacto desestabilizador, pois juntamente com a SAP se fortalecia a ação de grupos organizados de presos, que passaram a disputar o controle da população prisional com o Estado. Surgia o embrião do Primeiro Comando da Capital (PCC), organização de presos que, poucos anos depois, ascenderia como força capaz de gerar desequilíbrio e provocar mudanças fundamentais na correlação de forças no interior e fora das unidades prisionais²⁵.

tração Penitenciária não estava nos planos do governo Fleury, mas surgiu como resposta improvisada às repercussões do massacre do Carandiru.

²⁵ A disputa interna pelo poder institucional tanto em relação à população prisional quanto à quadro funcional já era apontada como um problema real a ser enfrentado, mesmo antes da ascensão do PCC(FISHER; ADORNO, 1987).

Com efeito, os eventos entre 1976 e 1992 darão lugar a outro componente chave do cenário penitenciário paulista e que marcaria profundamente o desenvolvimento da instituição, vez que, juntamente com a SAP, essa nova organização de presos, ao longo das duas décadas seguintes, irá demonstrar uma enorme capacidade de organização, estruturação e coesão(DIAS, 2011b).

O PCC surge em agosto de 1993 como reação direta à violência institucional perpetrada pelas intervenções policiais cujo ápice foi alcançado pelo massacre do Carandiru e pela morte de 18 presos por asfixia no 42º Distrito Policial de São Paulo em 1989, aliados às constantes transferências das lideranças para o Anexo de Taubaté e à omissão do Estado em atender aos direitos mais básicos da população presa. Conforme Camila Dias:

fica muito claro, para citar um exemplo, que as mencionadas mudanças organizacionais e os rearranjos políticos e administrativos que envolvem Justiça, SSP e SAP estão atrelados direta ou indiretamente ao contexto de maior ou menor estabilidade que envolve a área de segurança pública, que tem no surgimento do PCC um poderoso fator na balança. O PCC é, portanto, produto e produtor dessas mudanças no âmbito político-administrativo. Porém, as variações em termos de estabilidade e instabilidade também são, nesta área, fortemente influenciadas pelos arranjos e desarranjos acima mencionados, de forma que esses processos incidem um sobre o outro, em uma influência recíproca(DIAS, 2011b, p.111).

O governo de São Paulo resistiu em reconhecer a existência do PCC nos anos 1990. Essa organização, porém, crescia e se fortalecia com a expansão física do sistema prisional, especialmente entre 1996 e 2001. Concomitantemente, o PCC irá gradativamente ocupar a maioria das prisões que já existiam e as inauguradas no período.

Sua expansão será igualmente simbólica, marcada por imperativos da solidariedade e união (DIAS, 2011b) entre presos, cuja característica comum é a pertença à mesma camada social: jovens negros provenientes das periferias, com baixa escolaridade e mínimo acesso aos bens da sociedade. O sinal de que o PCC se consolidava nesse período é o aumento do número de fugas e resgates espetaculares, precedidos de planejamento e bem orquestrados, frutos

de organização coletiva e uso de armas e equipamentos²⁶. Entre os anos de 1994 e 1998 ocorreram 98 rebeliões no estado de São Paulo(JR, 2009).

O reconhecimento público da existência do PCC virá somente em 2001, quando, simultaneamente, presos de 29 unidades prisionais se rebelam, gerando perplexidade e revelando a capacidade desse grupo de articulação e de desestabilizar tanto a administração penitenciária quanto as forças de segurança pública.

No entanto, será em maio 2006 o momento em que o PCC irá abalar o estado, ao provocar rebeliões em 74 unidades prisionais, promover centenas de ataques às forças de segurança, acionando particularmente grupos na periferia sobre os quais fixou o seu controle. Era notório, naquele momento, que o PCC havia alcançado o ápice de seu propósito de controle da população prisional, e havia se espalhado por toda a periferia, estabelecendo-se como organização celular capaz de articular parte significativa da distribuição de drogas no estado (DIAS, 2011b; TEIXEIRA, 2007).

Ante a crescente população penitenciária e o fortalecimento do PCC, o governo de São Paulo promoveu várias mudanças ao longo das duas últimas décadas. Além do gabinete do SAP, foram criadas cinco coordenadorias regionais, responsáveis por grupos de unidades prisionais, além de uma coordenadoria de saúde e uma coordenadoria de reintegração social. O Conselho Penitenciário foi incluído na mesma pasta e além dele foi criado o Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária. A escola de administração penitenciária foi estruturada e organizada para atender o crescente número de novos agentes penitenciários e um serviço de inteligência penitenciária foi instituído.

O então governador Mário Covas havia promovido uma reorganização da SAP por meio do Decreto no 43.277 de 3 de julho de 1998, estruturando e conferindo as atribuições dos órgãos da administração penitenciária. Esse decreto sofreu várias modificações e substituições ao longo dos anos com o fim de melhor organizar e estruturar os vários órgãos e departamentos, bem como prover as unidades prisionais de melhor capacidade gerencial.

²⁶ Uma lista extensa dos resgates pode ser encontrada em (DIAS, 2011b, p. 116).

A instituição de uma secretaria própria permitiu aos gestores voltarem sua atenção ao aperfeiçoamento administrativo. Dezenas de atos normativos foram expedidos para regular toda a rotina penitenciária, os registros, o transporte de presos, a comunicação com os demais órgãos do sistema de justiça. As mudanças eram visíveis em termos gerenciais, observadas especialmente no estabelecimento de protocolos únicos, padronização de rotinas e redução do arbítrio no trato tanto com a comunidade prisional quanto com visitantes. Igualmente, particularmente a partir de 2000, medidas humanizadoras e de maior transparência da gestão penitenciária foram acionadas²⁷.

Acordos entre o governo federal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, e o governo estadual, sob a gestão de Mário Covas, permitiram repasses de recursos que levaram à expressiva expansão e interiorização dos estabelecimentos prisionais. Atualmente existem 168²⁸ unidades prisionais distribuídas por todo o estado, o que tem alterado significativamente a dinâmica socioeconômica de cidades no interior paulista (GODOI, 2011; JR, 2009). Colateralmente, iniciou-se um processo incessante de contratação de novos agentes, os quais já passam de 35.000²⁹.

Em 1999, um juiz, Nagashi Furukawa, que havia criado um modelo de prisão com a participação comunitária em Bragança Paulista, foi convidado a assumir a SAP, com a missão de construir novas prisões e desativar a Casa de Detenção. Além disso, diante de sua experiência, ele conduziu um processo de criação de um novo modelo de unidades prisionais: os centros de ressocialização (CRs). Os CRs são pequenas unidades, construídas para abrigar presos da própria municipalidade e de baixo risco. Sua característica principal era a auto responsabilização do preso mediante a entrega de tarefas de organização interna, que antes estavam nas mãos de agentes penitenciários.

²⁷ A resolução SAP 42/2001 é exemplo da tentativa inibir as violações de direitos humanos no interior de presídios e permitir que a administração penitenciária funcione como mecanismo de prevenção da tortura praticada por policiais. Por essa resolução, presos provenientes de delegacias, quando aparentarem haver sofrido violência, só ingressam na unidade prisional após alta médica e instauração de inquérito policial com submissão da pessoa a exame de corpo de delito.

²⁸ Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, abril de 2017.

²⁹ Cf. [Capítulo 3](#). Ainda que este crescimento jamais tenha acompanhado o crescimento da população carcerária, especialmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mesmo com a criação da SAP, o coordenador da Coespe concentrava poderes importantes, dentre eles o de transferência de presos de uma unidade para outra. Com a ampliação do parque penitenciário, a transferência de presos se torna um dos principais mecanismos de controle. A transferência passa a ser instrumento de barganha, retaliação, corrupção e punição informal. A transferência de uma unidade prisional para outra poderia reduzir ou ampliar anos do tempo de prisão de uma pessoa.

Nagashi afastou o então coordenador da Coespe, Lourival Gomes, para priorizar a descentralização da administração penitenciária por meio da criação de cinco coordenadorias regionais, separação de primários de reincidentes, bem como de provisórios e condenados. Presos foram destinados a penitenciárias específicas conforme a natureza do crime ou de seu perfil. Além disso, esforçou-se pela desativação das cadeias públicas, inapropriadas para abrigar presos e presas.

Nagashi Furukawa colocou como meta a construção de unidades prisionais pequenas, com capacidade para abrigar um número controlável de presos. Nessa lógica foram construídos os centros de detenção provisória, as penitenciárias compactas, os centros de ressocialização e os centros de progressão penitenciária. Com essa mesma orientação política, esforçou-se por desativar a Casa de Detenção, símbolo de um conjunto que não se pode controlar³⁰.

Algumas de suas medidas foram polêmicas. Uma delas foi criação do RDD, que contrariava a sua gestão humanizadora à frente da pasta. A segunda foi a transferência de parte da administração prisional para organizações não governamentais (ongs), por vezes despreparadas para a gerência de unidades prisionais. A transferência da gestão prisional para ongs lhe custou um processo judicial sob a acusação de corrupção³¹.

Um outro projeto que ficou conhecido como administracionalização da execução penal, ou desjurisdicionalização³² da execução penal, visava transferir

³⁰ Fonte: Entrevista com Pedro Egydio, ouvidor da SAP entre 1999 e 2006.

³¹ <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1375295-5598,00-SECRETARIO+DENUNCIA+MAFIA+DE+ONGS+EM+PRESIDIOS+DE+SP.html>. Acessado em 31/07/2015>.

³² O termo jurisdicionalização geralmente é denotado por transferir ao juiz poderes para con-

para a administração penitenciária, em caso de inércia³³ do Judiciário e do Ministério Público, o poder de conceder benefícios de progressão de regime. Juízes e acadêmicos reagiram energicamente contrários à proposta. Para eles, a medida significaria retirar as garantias judiciais, como o devido processo legal, do preso e submetê-lo à discricionariedade do Executivo. A proposta não prosperou.

O mesmo secretário já havia convencido o Governo Federal a aprovar no Congresso a Lei 10.792/2003, retirando do Conselho Penitenciário os pareceres para indulto e para o livramento condicional. Igualmente, a mesma lei extinguiu o exame criminológico, um instrumento que, além de retardar os pedidos de benefícios, colocava nas mãos de técnicos: psicólogos, assistentes sociais e médicos, a possibilidade de recomendar a antecipação da liberdade, ou não, do preso, com base em um prognóstico de seus atos futuros.

Uma medida de sua administração foi propor uma ouvidoria independente, que não prosperou devido à morte de Mário Covas e o ingresso de Geraldo Alckmin, de perfil mais conservador. Nagashi instituiu a ouvidoria administrativamente, subordinada ao seu gabinete, e tentou negociar com o governador a aprovação em lei da ouvidoria, mas Alckmin não simpatizava com a ideia³⁴. Nagashi entrou em linha de colisão com as lideranças do PCC, vez que se recusava a negociar com as lideranças. A criação do RDD foi justamente para isolá-las. No entanto, essas medidas lhe custaram duas megarrebeliões que marcaram sua gestão: a de 2001, já mencionada e outra em maio de 2006.

Em 12 de maio de 2006, o PCC iniciou uma megarrebelião em 79 unidades prisionais do Estado de São Paulo. Simultaneamente, ocorreram nas ruas de São Paulo vários ataques a agentes públicos, veículos públicos, edifícios, delegacias de polícia. Dezenas de agentes públicos foram assassinados, especialmente policiais militares e agentes penitenciários de baixo escalão.

ceder os benefícios, tais como livramento condicional, saída temporária e progressão de regime.

³³ O termo inércia aqui não está sendo utilizado no mesmo sentido que as teorias jurídicas do processo usam.

³⁴ Informações obtidas também de Pedro Egydio, o qual foi responsável pela redação do anteprojeto de lei para a criação da ouvidoria independente.

Em represália, a Polícia Militar, despreparada e de maneira irracional, saiu às ruas assassinando civis sob o argumento de que eram suspeitos de integrarem o PCC. As folgas e férias dos policiais foram canceladas e todo o efetivo saiu às ruas. Instalou-se um clima de guerra e os dias que se seguiram foram repletos de notícias sobre inúmeras mortes de dezenas de “suspeitos”.

O saldo foi de 493³⁵ civis e 59 agentes públicos assassinados durante a semana de 12 a 19 de maio de 2006. Além das mortes, um número real, porém indefinido, de pessoas desapareceu naquele período. O auge dos assassinatos ocorreu no dia 17 de maio, quando 117 corpos deram entrada no Instituto Médico Legal.

Esse evento instalou uma crise institucional no governo de São Paulo. O então secretário de segurança pública, Saulo de Castro Abreu Filho, e Nagashi mantinham sérias divergências que se tornaram públicas³⁶. No conflito entre os dois, o governador Cláudio Lembo preferiu manter Saulo de Castro e demitir Nagashi Furukawa.

No lugar de Nagashi Furukawa, assumiu o procurador de Justiça Antônio Ferreira Pinto. Como não tinha experiência na administração prisional, Ferreira Pinto convidou para assumir como secretário adjunto Lourival Gomes, agente penitenciário de carreira e ex-coordenador da Coespe, afastado por Furukawa.

Ferreira Pinto e Lourival Gomes herdaram uma administração penitenciária melhor estruturada, especialmente porque Nagashi Furukawa foi prolífico em administrar por resoluções, o que reduziu o personalismo na condução da gestão penitenciária. Eles enfrentaram uma situação em que os municípios, diante das rebeliões, passaram a recusar novas construções de presídios.

Tanto é que, a partir de 2007, mesmo com o aumento acelerado da população carcerária, há uma redução no número de unidades prisionais construídas. Além disso, predomina a construção de centros de detenção provisória e de penitenciárias. O único CR e os dois CPPs inaugurados já haviam sido

³⁵ Esse número é controverso. Há pessoas que afirmam ser 564 civis mortos. Cf. <http://ponte.org/crimes-de-maio-completam-9-anos-564-pessoas-morreram/>. Acessado em 15/05/2015.

³⁶ Cf. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0406200614.htm>. Acessado em 31/07/2015.

contratados³⁷.

Em 2009, Ferreira Pinto é convidado a assumir a SSP e indica Lourival Gomes para assumir a SAP. Com Lourival na SAP, percepções contraditórias são manifestadas entre os diretores. À época da transição, tivemos oportunidade de conversar com alguns diretores e perguntamos como eles viam as diferenças entre Lourival e Nagashi Furukawa.

Aqueles que se encontravam nos CRs lamentavam a saída de Furukawa, mas aqueles que dirigiam unidades de segurança máxima respondiam algo similar a “Agora temos um dos nossos, alguém que entende de penitenciária”. Para muitos agentes penitenciários, Furukawa era um *outsider*, enquanto Lourival Gomes era alguém do grupo.

Com Lourival Gomes na SAP acontece um fenômeno incomum no sistema penitenciário paulista. Desde que ele retornou à cúpula da administração penitenciária, reduziram-se as crises. Pouquíssimas rebeliões ocorreram desde 2006. A mídia tem se limitado a cobrir matérias sobre irregularidades, tais como revistas vexatórias e falta de alimentação aos presos.

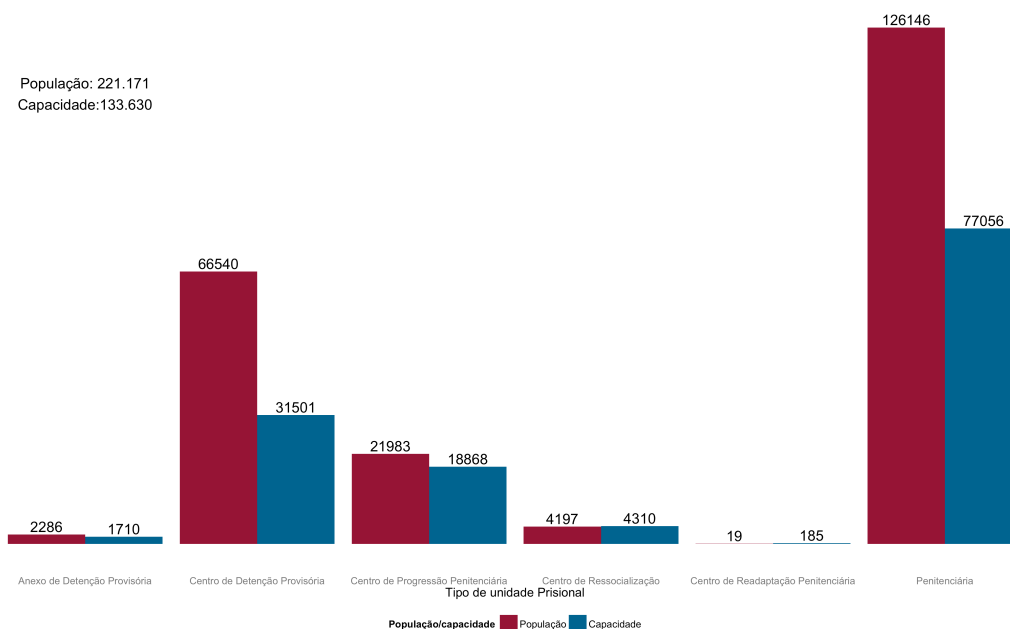
A [Figura 4](#) mostra a relação entre população carcerária e vagas nas unidades prisionais de São Paulo conforme o tipo de unidade. Mesmo com a multiplicação de unidades prisionais, o número de presos tem aumentado num ritmo muito superior. Os CDPs e as penitenciárias estão superlotados, enquanto que o CRP (onde estão os presos sob RDD) possui 85 presos para uma capacidade de 120 presos³⁸. Os CRs igualmente estão com menos presos do sua capacidade. Esse quadro ilustra a política penitenciária que passou a predominar a partir de 2006: priorizar a inclusão de presos em CDPs e penitenciárias.

Ironicamente, tanto José Carlos Dias, quanto Nagashi Furukawa, empreenderam esforços por isolar as lideranças entre presos e aqueles reputados de alto risco, mas enfrentaram períodos de intensa crise, que os levou a perder os respectivos cargos.

³⁷ Um centro de ressocialização e um centro de progressão penitenciária inaugurados já estavam em processo de contratação desde o período em que Nagashi Furukawa foi secretário.

³⁸ Informação obtida da Secretaria de Administração Penitenciária em 20/04/2017

Figura 4 – Relação entre população penitenciária e capacidade das unidades conforme o tipo de presídio em julho de 2015



A criação do Anexo da Taubaté, em 1985, e a criação do RDD, em 2001, ambos em estabelecimentos denominados centros de readaptação penitenciária, fizeram parte da estratégia desses secretários de neutralizar o poder e a influência das lideranças sobre a população carcerária, ao mesmo tempo em que criavam canais de participação de presos e da comunidade na administração prisional. Ambos secretários enfrentaram difíceis momentos de turbulência, com rebeliões constantes, porque tentaram romper com uma ordem baseada num esquema de arranjos entre gestor e lideranças.

Uma hipótese teórica para esse fenômeno pode ser inferida a partir da obra clássica de [Sykes \(1958\)](#) sobre a New Jersey State Prison em Trenton. O principal argumento de Sykes para explicar as rebeliões nas prisões é de que, quando a administração prisional investe na neutralização das lideranças prisionais, aos demais presos perdem referência e iniciam ações individuais de indisciplina ou violentas que terminam em rebeliões.

Diferentemente de Nagashi Furukawa e José Carlos Dias, Lourival Go-

mes fez o caminho inverso. Ele aparentemente restabeleceu o equilíbrio de forças entre PCC e administração penitenciária no controle da população carcerária por meio do reconhecimento informal das lideranças no controle da população carcerária, abandonando a proposta de neutralizá-las com o uso do RDD. Hoje o RDD abriga apenas 85 presos. Alguns deles se encontram lá porque causam problemas devido a transtorno mental³⁹.

Algumas medidas foram significativas para conferir identidade à administração penitenciária, iniciar um processo irreversível de distanciamento definitivo das instituições policiais e promover a autonomia e homogeneização das unidades prisionais. Uma delas foi a transferência gradual dos presos das carceragens da Polícia Civil para os Centros de Detenção Provisória, que embora jamais tenha sido plenamente concluída, pois cerca de 2% dos presos ainda se encontram com as polícias, ficou evidente que a custódia de presos não é atribuição das forças de segurança⁴⁰.

Outra foi a desativação da Casa de Detenção do Carandiru, que operava com sete mil presos e funcionava como principal centro de articulação das rebeliões do PCC. Embora o governo resistisse em desativá-la, a explosão da megarrebelião promovida pelo PCC em 2001 em 29 unidades prisionais, organizada a partir daquela unidade, pressionou o governo a retirar os presos de lá e demolir as edificações.

Outra inovação institucional, a qual redesenhou a geografia penitenciária em São Paulo e influenciou outros estados e o próprio governo federal, foi a criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) em 2001 e mais tarde autorizado pela Lei 10.792/2003, onde presos considerados de altos risco são mantidos por 22 horas em total isolamento, sob estritas medidas de segurança e onde a proporção entre presos e agentes penitenciários é melhor equilibrada.

Por fim, para retirar definitivamente da ação da polícia a contenção de crises no sistema penitenciário, foi criado, em 2004, o Grupo de Intervenção

³⁹ Informação obtida de um diretor de unidade prisional.

⁴⁰ Isso ficou evidente na recente campanha de agentes penitenciários pela aprovação da proposta de emenda constitucional, a PEC 308, para incluí-los no artigo 144 da Constituição, a fim de que se tornem forças de segurança pública.

Rápida (GIR), grupo especial responsável pelas revistas não anunciadas a unidades prisionais e pela intervenção em situações de crise, tais como rebeliões e motins⁴¹. Após a criação do GIR, praticamente todos os estados brasileiros copiaram o modelo.

É significativo que esses arranjos foram originalmente disparados pela série de eventos críticos acima referidos e se sucederam em um curso progressivo de homogeneização das estruturas penitenciárias, tanto por força de decisões políticas, com a centralização de todas as unidades sob uma mesma secretaria, estabelecimento de regras únicas para todas as unidades e construção de novas unidades seguindo o mesmo modelo (CDPs, CRP, CPP, CRs, PCs)⁴², quanto no plano normativo, com a profissionalização do serviço penitenciário, ao se constituir uma carreira única, de natureza civil (não policial), a estruturação e a ampliação da Escola de Administração Penitenciária, por onde passam tanto futuros diretores quanto agentes de segurança penitenciária.

Por outro lado, é intrigante constatar que todas essas reformas, com alguns visíveis avanços, não se traduziram em superação definitiva das crises no sistema penitenciário e práticas autoritárias ainda persistem no cotidiano prisional, o que faz levantar a questão sobre eventual desacoplamento (decoupling) entre tais reformas e as práticas organizacionais.

Em suma, o atual estágio da questão penitenciária no estado de São Paulo pode ser explicado, para além das transformações políticas, socioeconômicas e tecnológicas que o Brasil viveu nas três últimas décadas, por três importantes componentes: a) o crescimento acelerado da população carcerária combinado com o fracasso das alternativas penais⁴³, e a consequente expansão física penitenciária marcada pela interiorização no estado de São Paulo; b) a instituição de uma secretaria própria de administração penitenciária que passa a ser regulada por normas específicas com corpo funcional próprio e melhor especializado na gestão prisional; c) por fim, o desenvolvimento do PCC como

⁴¹ O grupo, todavia, utiliza ainda a lógica militar em suas intervenções, sem ter criado uma tecnologia própria para mediar e resolver crises no interior das prisões.

⁴² CDP: Centro de Detenção Provisória, CRP: Centro de Reabilitação Penitenciária, CR: Centro de Ressocialização, CPP: Centro de Progressão Penitenciária, PC: Penitenciária Compacta.

⁴³ Com respeito ao fracasso das alternativas penais conferir (COHEN, 1985)

força capaz exercer relevante controle sobre a população prisional e de minar o projeto de estabilização institucional⁴⁴.

Concluímos esse capítulo com uma nota interpretativa sobre a evolução institucional penitenciária ao longo dos últimos 40 anos. Ela percorreu um processo de contração e distensão ao longo dos anos. Por distensão entendemos períodos de maior abertura da organização penitenciária à participação social, maior porosidade das unidades prisionais, ênfase nos direitos humanos e inovações administrativas significativas. Por contração, entendemos períodos em que há maior ênfase na segurança pública em detrimento dos direitos fundamentais, opacidade das unidades e nula ou mínima inovação institucional.

Entre 1976 e 1986, o sistema penitenciário viveu um momento de distensão, com abertura das prisões para atores externos, jurisdicionalização da execução penal, ampliação das unidades de cumprimento de pena em meio aberto, burocratização e formalismo na administração penitenciária. Novo período de contração é conhecido quando Maluf assume no governo do estado (1979-1982). Nesse período não há inovações para além daquelas promovidas por Manuel Pedro Pimentel.

Com Montoro e José Carlos Dias, o sistema penitenciário novamente conhece um período de distensão, caracterizado principalmente pela criação das comissões de solidariedade e abertura das prisões à sociedade, especialmente à comunidade acadêmica⁴⁵. Com Quéricia e Fleury, o sistema penitenciário conhece novo período de contração, com especial foco na segurança pública e no fechamento quase total das unidades prisionais a atores externos. Nova abertura ocorrerá somente com Mário Covas, a partir de 1995, que durará até

⁴⁴ Ao nosso ver, as transformações institucionais não se deram somente em decorrência de pressões reais exercidas pelo PCC, mas também de uma existência simbólica desse grupo. Os discursos do governo para endurecer penas e restringir a liberdade de condenados, principalmente por meio da construção de unidades de altíssima segurança, nem sempre se fundaram em evidências empíricas, mas na construção simbólica de um inimigo chamado PCC, ao qual foram atribuídas todas as mazelas, ameaças e ataques relativos à segurança pública no estado. O PCC terminou por funcionar como uma cortina de fumaça cobrindo as deficiências do sistema prisional que preexistem ou subsistem independentemente da sua presença, dificultando uma análise de outros aspectos da questão penitenciária.

⁴⁵ Rosa Maria Fischer, Sérgio Adorno e Eda Maria Goés são exemplos de pesquisadores que tiveram acesso às prisões no período.

2006, quando volta a contrair-se com Ferreira Pinto e Lourival Gomes na SAP.

2 EXPANSÃO PENITENCIÁRIA

O presente capítulo constitui-se de um esforço por compreender a evolução do encarceramento no estado de São Paulo. As reformas penitenciárias vistas no capítulo anterior podem ser melhor entendidas quando contextualizadas dentro de um processo de crescimento acelerado da população carcerária, o qual operou como mola propulsora da expansão penitenciária em seus mais diversos aspectos: físicos, geográficos, administrativo e recursos humanos.

Comumente a mídia ou mesmo acadêmicos associam o investimento no sistema penitenciário, especialmente na construção de presídios, como um elemento da política de encarceramento em massa, como se isso explicasse as altas taxas de encarceramento. Ao nosso ver, são os níveis de encarceramento que pautam os programas de construção de presídios. Em outras palavras, a política criminal geradora de encarceramento tem efeitos diretos sobre a expansão física penitenciária.

Igualmente, a própria gestão penitenciária é decisivamente afetada pelo crescimento da população presa. Os desafios de gerir uma prisão com três ou quatro vezes mais presos que a capacidade física da unidade, bem como com um reduzido número de agentes penitenciários e insuficientes recursos para prover o mínimo existencial, passam a ser maiores e mais complexos. Com efeito, a superpopulação carcerária tem sido constantemente apontada nas pesquisas como fonte de desordem prisional([MCCORKLE; MIETHE; DRASS, 1995](#)) e ([BARAK-GLANTZ, 1981](#)).

O presente capítulo busca explicar o fenômeno do encarceramento em massa em São Paulo a partir de fatores extrínsecos à política penitenciária, os quais estariam mais bem associados à política criminal. Esta última é implementada a partir de arranjos feitos no âmbito dos três poderes, seja por meio do fortalecimento das forças de segurança, no âmbito do Executivo, por meio do controle das decisões judiciais na área criminal exercido pelo o Judiciário ou mesmo por meio do priorização alocativa exercida pelo Legislativo em acordo

com o Executivo, ao favorecer a política criminal em desfavor da política social.

É importante destacar que não se tem a pretensão de explicar inteiramente o processo de encarceramento. Esse é um fenômeno complexo e estamos longe de oferecer uma tese plenamente satisfatória das suas causas. Há elementos não sistemáticos no processo de encarceramento que escapam do controle do pesquisador.

Para entender as taxas de encarceramento em São Paulo, a pesquisa realizou primeiramente uma revisão da literatura, a fim de identificar quais variáveis são acionadas para explicar sua variação. Além disso, nossa experiência com os dados de encarceramento levou-nos a partir para uma análise exploratória comparando São Paulo com os demais estados brasileiro. Isso porque os dados de encarceramento em São Paulo discrepam significativamente de outros estados.

A revisão bibliográfica levou-nos a incluir como variáveis explicativas as taxas de homicídio, os gastos sociais, as taxas de desemprego, aspectos ideológicos, os índices de desigualdade e aspectos raciais. Por sua vez, a análise exploratória permitiu-nos constatar que nos estados onde há altas taxas de encarceramento são moderados os percentuais de presos provisórios. Por outro lado, nos estados onde há baixíssimas taxas de encarceramento, há elevado percentual de presos provisórios.

Tal observação nos levou a levantar a hipótese de que a variação nas taxas de encarceramento pode ser explicada a partir da institucionalização do sistema de justiça, isto é, quanto maior a capacidade de prender, processar e julgar suspeitos de cometimento de crime, maiores os níveis de encarceramento e, conseqüentemente, menores os percentuais de presos provisórios. Os resultados mostraram que quanto maior o investimento dos estados no sistema de justiça maiores as taxas de encarceramento.

2.1 A prisão como instrumento de punição

O uso da prisão como resposta massiva ao crime surgiu no início do século XIX, tendo como expressão máxima a inauguração da Estearn State Penitentiary, ou Cherry Hill, na Filadélfia, estado da Pensilvânia, nos Estados Unidos, e poucos anos depois a Penitenciária de Auburn, em Nova Iorque, seguidas pela instituição da penitenciária irlandesa. Essas três prisões, em certa medida, conformaram o ideário penitenciário que, ao menos no Brasil, prevalece até o presente: a prisão é um lugar de mudança de comportamento, pelo qual o criminoso passa por um tempo de autorreflexão e gradualmente passeia pelo caminho da liberdade num processo de harmoniosa integração social ¹.

A despeito disso, será somente na década de 1970 que surgirão três importantes obras, conhecidas como "revisionistas", por questionarem as narrativas até então prevalecentes sobre as origens das prisões. As obras de Michael Ignatieff, Michael Foucault, David Rothman pintariam um quadro mais obscuro bem distinto daqueles argumentos altruístas e humanitários até então sustentados. Com exceção do trabalho de [Rusche e Kirchheimer \(2004\)](#) ([IGNATIEFF, 1981](#)), publicado em 1939, até então o debate sociológico sobre a questão penitenciária não havia irrompido para além dos muros da prisão. Estas três obras irão identificar nas transformações sociais e profundas mudanças de concepção sobre os indivíduos e sobre as relações sociais que experimentavam os Estados Unidos e a Europa.

[Ignatieff \(1978\)](#) indica que o surgimento das penitenciárias foi legitimado discursivamente pela confluência de três movimentos: dos protestantes com sua proposta de superação das penas cruéis e humanização das penas, dos utilitaristas ou consequencialistas, para os quais a prisão de um indivíduo funciona como alerta aos demais sobre as consequências do crime, e dos iluministas, os quais buscavam a proporcionalidade das penas ante o arbítrio que imperava até aquele momento. As narrativas sobre a prisão enfatizavam a consciência como mola das reformas penais, assumindo que as alterações propostas pelos reformadores eram intencionais e humanísticas, ([IGNATIEFF, 1981](#)), e não

¹ Cf. Artigo 1º da Lei de Execução Penal

associadas à retribuição ou à segregação.

No entanto, o autor sugere outras hipóteses para o surgimento das prisões. Dentre elas o medo da classe média em relação aos homens excluídos da revolução industrial. Ao questionar porque a instituição prisional perdurou e prevaleceu sobre outras formas de resposta ao crime, mesmo sob duras críticas sobre sua eficiência em reduzir o crime e promover a reintegração de pessoas, [Ignatieff \(1978\)](#) identifica como resposta a expansão democrática no período, acompanhada pelo aumento do poder estatal de controle e pela redução da tolerância em relação aos comportamentos desviantes. Anos depois, Michael Ignatieff irá rever parcialmente sua crítica para reconhecer a motivação humanitária ([IGNATIEFF, 1981](#)).

Michel Foucault localiza o surgimento das prisões dentro de uma mais ampla estratégia disciplinar que atingia não somente a punição, mas a educação e a sexualidade ([GARLAND, 1986](#)). Em sua perspectiva, a prisão é uma metáfora ou microcosmo de uma sociedade disciplinar. Nesse sentido, o subtítulo: "o nascimento das prisões"² na obra de Foucault associa o surgimento da prisões ao próprio desenvolvimento da sociedade moderna. Segundo [Garland \(1986\)](#), Foucault estrutura sua obra em torno de três conceitos fundamentais: "o poder", "o conhecimento" e "o corpo". Para ele, sistemas de produção, de dominação e de socialização dependem fundamentalmente da sujeição dos corpos. Eles exigem que os corpos sejam controlados e submetidos a treinamento a fim de se tornarem dóceis, obedientes e úteis. Poder em Foucault não é uma propriedade de uma classe particular ou indivíduo que o detêm, nem mesmo um instrumento que pode ser utilizado à vontade.

"Poder" se refere às várias formas de dominação e subordinação que operam quando e onde as relações humanas existem. As relações de poder, assim como as relações sociais em que estão imbricadas, não se mostram em padrões claros. Segundo Foucault, a vida social não toma lugar em uma sociedade ampla, mas por meio de uma multiplicidade de campos que às vezes estão conectados, às vezes, não. O terceiro elemento "conhecimento", é

² A versão brasileira da obra equivocadamente substituiu "o nascimento das prisões" por "história da violência nas prisões"

entendido por Foucault como *know-how*, ou seja, o uso de técnicas e estratégias. O bem sucedido controle dos corpos requer um grau de entendimento de suas forças, suas reações, fortalezas, fraquezas e suas possibilidades.

Do ponto de vista historiográfico, a obra de David Rothman ([ROTHMAN, 1971](#)) é mais minuciosa, contextualizando o surgimento das instituições de segregação: prisões, orfanatos, asilos, hospitais psiquiátricos, nos Estados Unidos na era jacksoniana (1820-1845). Este período ficou caracterizado por crescimento econômico acelerado, de sedimentação da industrialização e da revolução dos meios de transporte. Este foi também um período de transição de visões de indivíduo e de sociedade, afirmação dos direitos individuais e rompimento com algumas das concepções tradicionais de família e religião.

As tradicionais formas de tratar os pobres, pessoas com transtorno mental, as crianças abandonadas e os infratores, tinham o ambiente familiar como modelo, e foram abandonadas em favor da institucionalização dessas pessoas e da construção de edificações fortificadas. Até o surgimento das penitenciárias, como lugares destinados ao cumprimento de pena, as pessoas eram custodiadas em casas de correção, as quais, como o próprio nome sugere, assemelhavam-se ao ambiente residencial.

Para os reformadores, a sociedade parecia caótica e imprevisível, marcada pelo crescimento dos conflitos sociais, da indigência e da criminalidade. O saudosismo dos tempos de dominação inglesa, quando tudo parecia estável, associado ao medo da desintegração social atribuída a esses comportamentos desviantes, criaram as condições para a edificação de instituições segregantes, mais tarde descritas por Goffman ([GOFFMAN, 1968](#)) como instituições totais, para confinar todos aqueles que, por seu comportamento, ameaçavam a preservação da ordem.

A disseminação do confinamento prevaleceu em detrimento de outras respostas ao comportamento desviante devido ao medo social. A prisão serviria, a uma só vez, a dois propósitos: melhorar as condições do dependente e do desviante e separá-los de uma sociedade desesperada por criar um escudo social. Mesmo sem jamais ter cumprido sua principal promessa: transformar

criminosos em cidadãos cumpridores da lei, o uso da prisão como resposta ao crime foi difundido e se expandiu por todo o mundo.

Ao longo das décadas seguintes à instituição da penitenciária como principal resposta ao crime, várias teorias surgiram para justificar a pena e o uso da prisão como mecanismo de redução da criminalidade. A teoria da prevenção especial, em suas formas negativa e positiva, teve especial relevância ³. A prevenção especial positiva expressa-se por meio da ressocialização ou reabilitação ⁴, pelas quais a mudança do comportamento em direção ao respeito às leis ocorreria dentro de um sistema progressivo de incentivos e sanções, mediante o envolvimento do condenado em oficinas de trabalho, de estudo, de acompanhamento médico, psicológico e social, permitindo-lhe um gradual retorno à sociedade com a transferência para regimes prisionais menos gravosos.

Garland (2001) afirma que tal ideal ressocializador começou a ruir nas décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos ante a crescente perda da legitimidade da prisão como mecanismo de mudança de comportamento, seja porque a criminalidade continuava a crescer, seja porque os programas de ressocialização não se mostravam eficazes (MARTINSON, 1974), ou mesmo porque se começava a questionar o papel do Estado como agente educador (HIRSCH; ETATS-UNIS); GAYLIN, 1976).

Sob severas críticas tanto de conservadores quanto de progressistas, o propósito ressocializador foi cedendo passo ao propósito de incapacitação para o crime. Entendida como uma expressão mais recente do utilitarismo, a teoria da incapacitação propõe a prevenção de cometimento de novos crimes por meio da remoção temporária ou permanente de criminosos da sociedade,

³ A teoria da prevenção geral é igualmente bifurcada em duas, positiva, pela qual o Estado comunica à população, por meio da sanção, que determinados valores são hierarquicamente superiores. Por sua vez, a prevenção especial negativa caracteriza-se pela intimidação geral, a prisão funciona como um alerta a potenciais criminosos sobre as consequências de seus atos

⁴ ZAFFARONI (1997) atenta para uma dificuldade semântica dessas expressões e as inclui dentro do que ele chama de ideologias re: ressocialização, readaptação, reeducação, reintegração, repersonalização etc.

ou por meio da restrição física de sua capacidade de delinquir ⁵.

O desencantamento com prisão como meio de reabilitar pessoas provocou o seu uso como mecanismo de contenção massa (GARLAND, 2001). Isso explicaria o fato de que as décadas de 1970 e 1980 conheceram um acelerado aumento do encarceramento nesses países, enquanto que no Brasil, na década de 1990 teve início um acentuado processo de encarceramento.

No Brasil, o ideal ressocializador, ainda que sob críticas (BARROS, 2001), perdurou por mais alguns anos e é possível dizer que ele não veio a desaparecer dos discursos de políticos, de teóricos e de operadores da execução criminal. A Lei de Execução Penal, por exemplo, evitou utilizar qualquer termo iniciado por “re” no artigo primeiro, onde declara os objetivos da execução penal, mas não os evitou em outras de suas disposições, artigo 25, I. Mais recentemente, em 2006, os termos recuperação e reeducação foram introduzidos na referida lei, artigo 152, parágrafo único.

2.2 Elaboração teórica e desenho da pesquisa

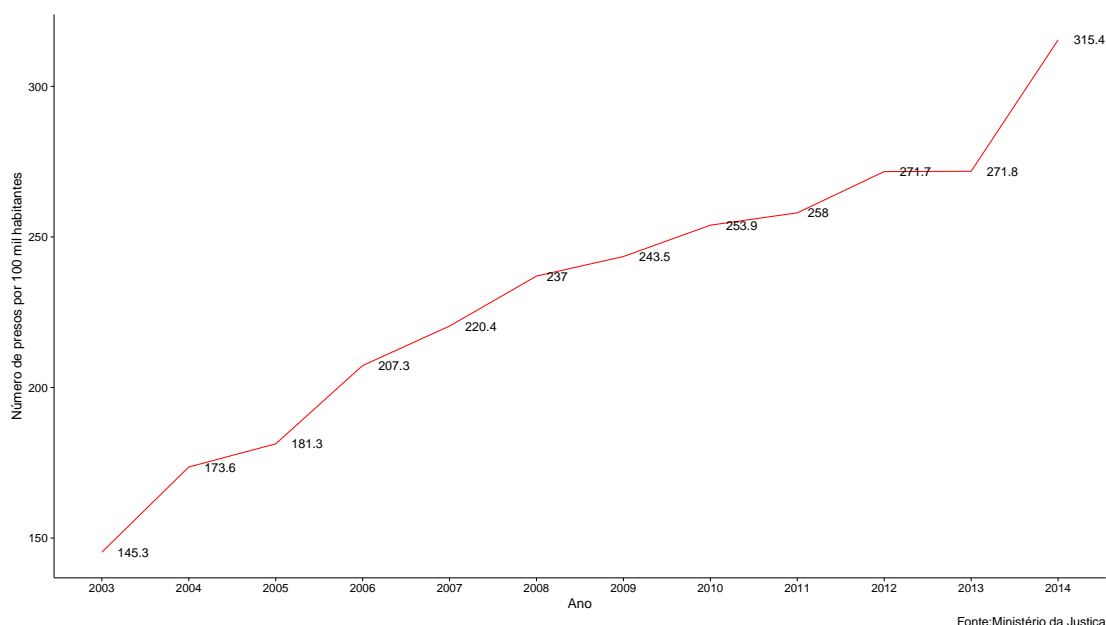
2.2.1 Encarceramento no Brasil

O encarceramento no Brasil tem alcançado cifras impensadas cerca de vinte anos atrás. O nível de ocupação das prisões coloca o Brasil na quarta posição mundial em números absolutos e em 30ª posição em números relativos. A Figura 5 mostra a evolução das taxas de encarceramento no Brasil desde 2003.

Assim mesmo, se desagregados os dados por estado e tratando cada um deles como se fosse um país, a distância entre eles, expressada nas taxas de encarceramento, seria significativa. Rondônia estaria em primeiro lugar, à frente inclusive dos Estados Unidos e o Maranhão ocuparia o 150º lugar (menos de cem presos por cem mil habitantes). A Figura 6 mostra as diferentes taxas de encarceramento entre os estados. Os estados com maiores taxas

⁵ Mais recentemente, a castração química tem sido proposta para incapacitar violadores sexuais.

Figura 5 – Evolução das taxas de encarceramento no Brasil de 2003 a 2014

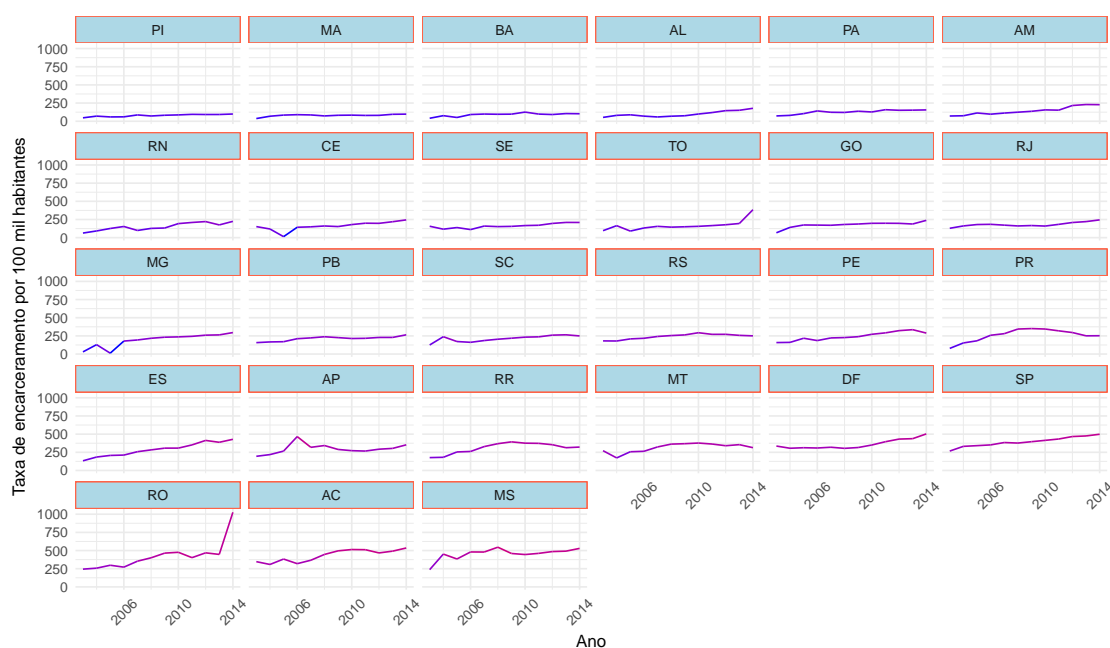


de encarceramento estão no Noroeste, na fronteira com Peru, Colômbia e Bolívia acompanhados por São Paulo e Distrito Federal. Os quatro estados com menores taxas de encarceramento estão no Nordeste, locais onde o PIB per capita é menor que o restante do Brasil, e há baixo investimento no sistema de justiça.

Da [Figura 6](#), é possível visualizar que a taxa de encarceramento varia tanto no tempo quanto no espaço, sendo que estados com maiores taxas de encarceramento tiveram maior variação ao longo dos anos.

O presente texto parte justamente do pressuposto de que é possível compreender o processo de encarceramento em massa no país a partir da análise das diferentes orientações políticas dos governos estaduais e seus reflexos sobre os níveis de aprisionamento. A pesquisa identificou que alguns estados tendem a percorrer uma trajetória de fortalecimento do Estado Penal, sem necessariamente reduzir o Estado Social, ao priorizar os investimentos públicos no aparelho repressor, ou seja, no sistema de justiça criminal, na segurança pública e no sistema penitenciário, em desfavor dos investimentos em políticas sociais, nomeadamente, educação, saúde, assistência social e

Figura 6 – Evolução das taxas de encarceramento por estado de 2003 a 2014



Fonte: Ministério da Justiça

habitação.

A questão da substituição do Estado Social pelo Estado Penal foi bem explorada por [Wacquant \(2001a\)](#) ao estudar o processo de encarceramento em massa nos Estados Unidos. Segundo o autor, aquele país empreendeu, a partir da década de 1970, um projeto de substituição progressiva do Estado de semi bem-estar social por um Estado penal e policial, pelo qual a criminalização da marginalidade e a incapacitação punitiva assumiram a feição das políticas públicas destinadas aos mais pobres.

[Garland \(2001\)](#), por sua vez, associa a crise do Estado de bem-estar social à crise do Estado Penal Social (Penal-Welfarism), este caracterizado pelo ideal reabilitador, o que coincide com a ascensão dos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher nas Inglaterra, expressões do conservadorismo. Para o autor, a então classe média que antes havia se beneficiado das políticas de bem-estar social do período pós-guerra, passa a demandar, a partir da década de 1970, a redução dos gastos sociais e políticas de endurecimento penal. Garland identifica alguns fatores que explicam tais

transformações sociais: modernização da dinâmica da produção capitalista, mudanças na estrutura da família, alterações na ecologia social e demográfica, o impacto social da mídia e a democratização da vida social e da cultura.

[Sinhoretto, Silvestre e Melo \(2013\)](#) constataram que o encarceramento em massa no Estado de São Paulo é expressão do avanço do Estado punitivo. Segundo os autores, a ocorrência da expansão punitiva em São Paulo tem como indicadores não somente o aumento do número de presos, mas também a quantidade de atores que se relacionam com o encarceramento, as prisões e os presos.

O presente trabalho converge com as contribuições tanto dos autores brasileiros quanto dos estrangeiros mencionados acima, ao identificar a expansão do Estado punitivo produtor de encarceramento. No entanto, utiliza-se de uma abordagem quantitativa para revelar como a orientação punitivista se expressa nas opções políticas dos governos estaduais.

Esta orientação punitivista foi estudada taxa de encarceramento (presos por cem mil habitantes) no país à luz das diferenças entre as unidades federativas brasileiras em torno da priorização dos governos em alocar recursos no fortalecimento das instituições do aparato estatal punitivo em detrimento das políticas de redução das desigualdades sociais. Constatou-se que o encarceramento está vinculado ao investimento dos estados em assegurar sua capacidade de prender, processar e julgar suspeitos. A política de drogas é um bom exemplo. Diante do crescente consumo e tráfico de drogas, alguns estados preferiram declarar guerra às drogas e partir para a criminalização e punição de infratores em vez de apostar em investimento em saúde pública ou outras formas menos drásticas de tratar o fenômeno.

Este estudo sugere que as diferenças de encarceramento nos estados podem ser parcialmente explicadas pelo nível de institucionalização do sistema de justiça. Alguns estados fortaleceram o aparato repressor, outros se utilizam mais de meios informais de resolução conflito. O fortalecimento das instituições de persecução penal demanda o incremento de gastos públicos e, por conseguinte, a redução das despesas em outras áreas, especialmente a social.

Assim, para verificar as hipóteses aqui levantadas, os gastos com segurança, justiça e encarceramento foram comparados com os gastos com saúde, assistência social, educação e habitação ao longo de sete anos, 2007 a 2014, e entre as unidades federativas brasileiras. Além disso, foram inseridas outras variáveis econômicas, como as taxas de desemprego e o índice de gini, bem como, variáveis ideológicas, e.g, ideologia partidária e a política de drogas em cada estado. Ademais, foram incluídas variáveis sociodemográficas, como o perfil racial dos julgadores. Para verificar em que medida o fenômeno da criminalidade influi nas taxas de encarceramento, foi adicionada a taxa de homicídio.

O aspecto inovador da abordagem está em explicar a taxa de encarceramento a partir da capacidade das instituições do Sistema de Justiça (Judiciário e Segurança) de prender, processar e julgar pessoas que cometeram crimes. Desconhece-se qualquer estudo que tenha centrado a análise na capacidade dos atores do sistema de justiça para apurar infrações penais. Das variáveis articuladas aqui, apenas ideologia partidária, desemprego, desigualdade e distribuição racial já foram usadas para explicar as taxas de encarceramento (RAPHAEL, 2014).

Além disso, a despeito de haver vasta literatura nos Estados Unidos a respeito, desconhecemos tentativas similares no Brasil de explicar as taxas de encarceramento a partir de um modelo econométrico. No Brasil, os trabalhos que tratam da variação no encarceramento estão mais dedicados a contextualizá-lo no interior das dinâmicas sociais e econômicas utilizando-se de técnicas qualitativas. O presente estudo aproxima-se, em suas conclusões, dessas abordagens de cunho predominantemente sociológico, estendendo a análise para operacionalizar os construtos teóricos em variáveis que permitem compreender concretamente tais processos.

A fim de testar a hipótese, empreendeu-se um estudo econométrico com regressão linear com dados em painel, mais adiante explicado em detalhes. Para tanto, passou-se a um processo de revisão bibliográfica a fim de identificar quais variáveis têm sido articuladas na literatura para proceder-se à especificação do modelo.

2.2.2 Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica tomou em consideração tanto a literatura sociológica acerca da prisão e seu processo de institucionalização como modelo de resposta ao crime quanto a literatura econométrica voltada a identificar quais os fatores influenciam na variação das taxas de encarceramento.

Alguns autores ([RAPHAEL, 2014](#)) têm apontado que o tamanho da população carcerária de uma nação está em função fundamentalmente de dois diferentes conjuntos de indicadores. O primeiro é a taxa de admissão de indivíduos nas prisões de um estado, o que depende das chances de um indivíduo cometer um crime, e da política criminal adotada por aquele estado (chances de ser preso, chances de ser processado, chances de ser condenado e chances de ser sentenciado com prisão).

O segundo indicador é a taxa de desencarceramento, a qual está associada ao tempo médio da pena e este é definido pelo legislador federal. Acontece que o legislador penal brasileiro não segue necessariamente uma lógica punitiva ou uma lógica de afirmação de direitos. Em sua dissertação de mestrado, [CAMPOS \(2010\)](#) constatou a coexistência de dois movimentos gerais na formulação e aprovação da legislação penal. Um deles que visa a criminalização de condutas e o agravamento das penas e outro orientado a efetivar direitos e garantias de presos. A política criminal manifestada na legislação penal possui uma relevante carga de aleatoriedade o que dificulta associá-la à alteração dos níveis de encarceramento.

Por esta razão, o presente trabalho concerne mais à taxa de admissão motivada pela política criminal adotada no âmbito de cada estado, vez que os demais aspectos dependem muito da política criminal expressada na legislação penal, que no Brasil é uniformemente aplicada em nível nacional.

Sem desconsiderar as idiosincrasias de cada estado, que serão consideradas no modelo, as taxas de encarceramento parecem estar mais relacionadas na ênfase que cada estado dá para a prevenção ao crime e na capacidade da Justiça Criminal de processar e julgar seus acusados, ou seja, dependeriam muito do nível de institucionalização da justiça e da segurança pública.

2.2.2.1 Encarceramento como determinante da criminalidade

A taxa de encarceramento tem figurado na literatura econométrica mais como variável independente nas tentativas de explicar seu efeito sobre a redução da criminalidade. Esta abordagem foi muito influenciada pelo estudo pioneiro de [Becker \(1968\)](#). [Liedka, Piehl e Useem \(2006\)](#) usaram dados de 30 anos nos Estados Unidos para apontar que há uma alta correlação negativa entre encarceramento e criminalidade, mas esta correlação tende a diminuir quando a taxa de encarceramento aumenta. [Lofstrom e Raphael \(2014\)](#) concluem na mesma direção de que a correlação entre crime e encarceramento diminui conforme esta última aumenta, ou seja, o retorno marginal do encarceramento é decrescente.

No entanto, mesmo com a redução da taxa de criminalidade experimentada especialmente nos Estados Unidos na década de 1990 ([BLUMSTEIN; WALLMAN, 2006](#)), as taxas de encarceramento continuaram a crescer naquele país em uma escala superior àquela motivada pela guerra contra o crime ([RAPHAEL; STOLL, 2014](#)). Em São Paulo, a década de 2000 conheceu uma queda acentuada nos crimes de homicídio. Tal redução ocorreu em 500 dos 645 municípios do estado e atingiu a taxa de 66, 7% ([JUSTUS; KAHN; CERQUEIRA, 2016](#); [MANSO, 2012](#)). A despeito disso, as taxas de encarceramento mantiveram-se em ascensão.

[Lemgruber \(2001\)](#) abordou também o tema da relação entre aprisionamento e redução do crime para concluir que, mesmo quando se constata uma redução da criminalidade devido ao aumento do número de presos, o custo-benefício é muito baixo para compensar o investimento. Dois outros estudos brasileiros, um deles produzido por [Nadanovsky \(2009\)](#) e o outro por [Jr et al. \(2014\)](#) trabalharam a relação entre taxa de encarceramento e homicídios. Ambos concluíram no sentido de que o aumento nas taxas de encarceramento tem um efeito dissuasivo na prática de homicídios.

Quanto ao trabalho de [Jr et al. \(2014\)](#), este usou dados do Depen anteriores a 2007, o que, ao nosso ver, compromete os resultados da análise porque vários estados não informaram os números do encarceramento e há muitos

erros nos números informados. É suficiente abrir as planilhas de cada estado nos anos de 2005 e 2006, disponibilizadas no sítio de Depen, para constatar tais imprecisões e subnotificações.

[Peres et al. \(2011\)](#) observa que o aumento do encarceramento em São Paulo é constante desde 1996, anterior à queda de homicídios em São Paulo, o que tornaria plausível o seu efeito para a redução nos homicídios. Segundo os autores, entre 1996 e 2001, o aumento na taxa de aprisionamento foi de 39,8%, sendo que, entre 2001 e 2008, foi da ordem de 35,7%. Ao reconhecer a contribuição de [Nadanovsky \(2009\)](#) sobre o efeito do encarceramento na redução dos homicídios, os autores citados apontam que [Nadanovsky \(2009\)](#) não considerou hipóteses alternativas ou considerou homicídios específicos por tipo de arma, idade, sexo e tampouco incluiu em sua análise variáveis de controle. Os autores concluem no sentido de que não é possível sustentar conclusões definitivas do efeito positivo do encarceramento sobre a redução de homicídios.

2.2.3 O encarceramento como variável dependente: especificação do modelo

Quanto aos fatores que determinam o encarceramento, a literatura tem utilizado tanto elementos econômicos, quanto sociodemográficos e ideológicos. Observe-se que mesmo classificadas em grupos distintos, pressupõe-se que a variável ideológica partido do governador interage com a variável econômica gastos públicos, vez que as preferências alocativas de um governo ao longo dos anos possivelmente refletem a ideologia partidária ([REZENDE, 1997](#); [ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008](#)). A seguir passamos a analisar cada um desses grupos de variáveis e sua relação com as taxas de encarceramento.

2.2.3.1 Variáveis econômicas

A hipótese de que as taxas de encarceramento dependem da opção dos governos estaduais em priorizar o aparato repressor em desfavor de políticas de redução da desigualdade e de bem-estar social foi operacionalizada nas

preferências alocativas dos governos estaduais, ou seja, na proporção de gastos com o sistema de justiça, de segurança e penitenciário e na proporção de gastos sociais com saúde, educação, assistência social e habitação em relação ao total das despesas orçamentárias empenhadas por função. Os dados foram obtidos dos relatórios fornecidos pelos estados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Além disso, foram incluídos a taxa de desemprego e o índice de GINI, o qual mede o nível de desigualdade. O pressuposto para a inclusão dessas variáveis é a hipótese de que, quanto maior a taxa de desemprego e maior a desigualdade, maiores as taxas de encarceramento.

2.2.3.2 Variáveis sociodemográficas

Seguindo a literatura sobre o tema, optamos por incluir como variáveis a criminalidade. [Arvanites e Asher \(1998\)](#) estudaram os efeitos das taxas de criminalidade assim como das desigualdades econômicas e raciais nos Estados Unidos sobre o encarceramento, para concluir que crime constitui o principal fator, enquanto que a renda tem parcial efeito e não foi encontrado efeito direto de raça/cor sobre o encarceramento. Por sua vez, [Raphael e Stoll \(2014\)](#) concluíram de suas pesquisas que as pessoas de baixa escolaridade, pessoas do sexo masculino e minorias raciais estão sobre representadas nas prisões.

[Western, Kleykamp e Rosenfeld \(2006\)](#) publicaram artigo em que relacionam o aumento da população masculina presa com a crescente desigualdade econômica nos anos de 1980 e 1990. A análise examinou detalhadamente o admissão prisional anual por idade, educação e raça. A conclusão foi de que o crescimento significativo na desigualdade em educação teve impacto no aumento do encarceramento. Igualmente, identificaram uma correlação negativa entre emprego e salário nas taxas de encarceramento entre negros naquele país.

A literatura brasileira que busca explicar a escalada nas taxas de encarceramento a situa no contexto das transformações e dinâmicas sociais,

entremeadas por eventos críticos que as impulsionaram. Autores como [Massaro \(2011\)](#) destacam o processo de encarceramento em massa como estratégia de controle das classes mais baixas, entendidas pelas elites como “classes perigosas”. Por sua vez, [Barros \(2012\)](#), partindo para uma análise das consequências e efeitos do encarceramento massivo e menos dos seus aspectos ideológicos, conclui pela ausência de projetos no campo das políticas penitenciárias.

Seguindo a mesma opção de outros autores ([GREENBERG; WEST, 2001](#)), foi inserida uma variável sobre as taxas de criminalidade, neste caso, homicídios. O pressuposto é de que estados com altas taxas de criminalidade tendem a fazer maior uso da prisão. A escolha das taxas de homicídio se deu porque, dos dados existentes sobre criminalidade, essas são as mais confiáveis. Ainda assim, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em seus anuários, tem classificado os estados em três ou quatro grupos, a depender do ano, com base na confiabilidade dos dados.

Na linha de outros trabalhos, ([TRAVIS; WESTERN; REDBURN, 2014](#)), entendemos necessário incluir variável sobre raça/cor predominante em determinado estado. Geralmente isso é feito na forma de proporção de brancos em relação a outros grupos (pretos, pardos e indígenas). No entanto, ao estudar as diferentes formas de operacionalizar esta variável, duas possibilidades surgiram. Uma delas seria usar os dados do senso e da PNAD do IBGE ou identificar a participação por cor e raça nos cargos públicos de direção em cada estado. Obtivemos tanto os dados da relação anual de informações sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, quanto os dados sobre juízes do censo do CNJ.

Outra opção seria usar as diferentes participações raciais entre os estados na composição da magistratura. Esta opção nos pareceu mais adequada, pois esses dados concretizam melhor a hipótese de que quanto mais homogênea em termos raciais for a elite, maiores as taxas de encarceramento dos grupos minoritários. Minorias entendidas não numericamente, mas como aqueles grupos com menos posições de poder na sociedade, neste caso, no sistema de justiça.

2.2.3.3 Variáveis ideológicas

Vários autores ([RAPHAEL, 2014](#); [GREENBERG; WEST, 2001](#)) optam por inserir uma variável indicando diferenças ideológicas entre as unidades (estados, condados, países), assumindo que conservadores são mais punitivos que liberais. Optou-se por inserir uma variável sobre identificação ideológica, entendida como a auto-localização no contínuo direita-esquerda.

Segundo [Singer \(1998, p.43\)](#), "a identificação ideológica é a adesão a uma posição no contínuo esquerda-direita ou liberal-conservador que, mesmo sendo difusa, isto é, cognitivamente desestruturada, sinaliza uma orientação política geral do eleitor". Segundo o mesmo autor, a identificação ideológica pode ser vista como uma predisposição de longo prazo e opera como um valor central na escolha de um presidente. No mesmo sentido, [Carreirão \(2002\)](#) conclui que há um componente ideológico na escolha no modelo que pretenda compreender o comportamento político.

O Latinobarômetro inclui entre as perguntas de seu questionário a identificação ideológica da pessoa, pela qual se escolhe um número de uma escala que varia de um a dez. Sendo um e dois claramente de esquerda e nove e dez claramente de direita. Preferimos não utilizar esses dados porque o Latinobarômetro utiliza apenas um item de escala Likert para medir a identificação ideológica, quando a literatura orienta para ao menos cinco itens para formar uma escala como esta [Likert \(1932\)](#).

Para a construção da variável ideológica partidária, obteve-se junto ao Tribunal Superior Eleitoral os partidos dos governadores nos dois períodos que compreendem essa pesquisa, ou seja, 2007 a 2010, 2011 a 2014. A literatura geralmente classifica os partidos, conforme a ideologia, em cinco ou sete pontos, sendo um extrema esquerda e sete extrema direita ([TAROUCO; MADEIRA, 2015](#)). Por razões metodológicas ([ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008](#)), optamos por dicotomizar os partidos entre esquerda e direita. Sendo que os partidos do Centro, PSDB e PMDB foram posicionados à direita.

A ideologia também pode ser medida nas opções políticos criminais, o que pode ser identificado tanto a legislação penal quanto na política de

repressão às drogas. Acontece que, mesmo sendo o Brasil uma federação, assim como México, Argentina e Estados Unidos, diferentemente desses países a política criminal e penitenciária brasileira, ao menos do ponto de vista normativo-legislativo, é estabelecida em âmbito nacional a partir do Ministério da Justiça e do Congresso Nacional. Isso dificulta inserir numa análise comparada entre estados tomando em conta a política criminal expressada na legislação penal.

Na linha de [Raphael e Stoll \(2014\)](#), optamos por incluir o percentual de encarceramento sobre drogas como proxy para a política punitiva do estado. [Raphael e Stoll \(2014\)](#) estimaram que entre 1984 e 2004, políticas de drogas mais severas contribuíram para um quinto do crescimento da população prisional estadual nos EUA e cerca de metade do crescimento da população prisional nas prisões federais. Isso está com consonância com a variação das taxas de encarceramento por drogas tanto nos anos objeto deste estudo, quanto entre os estados. Em alguns estados, o encarceramento não passa de 10%, em outros chega a 40% do total da população presa. Até 2006, o percentual de presos por drogas no Brasil não passava de 10%.

2.3 Limitações em relação aos dados

Não foi possível obter informações sobre taxa de encarceramento anteriores a 2007. O Depen começou a coletar dados penitenciários dos estados a partir de 2005 e nos dois primeiros anos, muitos dados foram mal preenchidos e estiveram faltantes, de modo que qualquer análise que considere os anos anteriores a 2007 estará utilizando dados subnotificados. Mesmo após 2007, alguns estados, e.g., Rio de Janeiro e Ceará, não forneceram dados sobre o número de presos para alguns crimes e, no caso do Rio de Janeiro, este estado em alguns anos nem sequer forneceu seus números. Em alguns casos, há discrepâncias tão grandes nos números de um ano ou de um semestre para outro, que pairam dúvidas sobre verossimilhança dos dados.

Acontece que o processo de encarceramento em massa pelo qual passam alguns estados brasileiros teve início na década de 1990 ([PASTANA, 2007](#)), de modo que, ante a ausência dos números desse período, dificilmente tere-

mos condições de analisar, do ponto de vista quantitativo, o que disparou o encarceramento em massa.

Quanto às variáveis independentes, os dados obtidos do Tesouro Nacional sobre as despesas públicas não estão desagregados suficientemente para permitir separar no sistema de justiça o que foi gasto com defensoria pública ou outras despesas que não contribuem com a persecução criminal. Ao escrutinar os dados sobre encarceramento desagregados por crime, é fácil ver que há significativas discrepâncias nas informações sobre presos por tráfico de drogas, e.g., o Rio Grande do Sul mantém uma média de 8500 presos por drogas nos últimos anos, mas somente em 2013, esse número salta para 13000. Situação similar ocorre com os dados do Ceará e do Rio de Janeiro, Pará e Minas Gerais.

Por fim, preferimos limitar a coleta de dados sobre criminalidade aos homicídios compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) porque os demais dados não são confiáveis. Assim mesmo, o FBSP classifica os estados em três grupos segundo a qualidade dos dados sobre homicídio.

2.4 Considerações sobre o método

O estudo consiste de duas etapas, uma exploratória e outra inferencial. Na primeira etapa, faz-se uso de técnica de análise de componentes principais, ACP ou PCA, na sigla em inglês, para visualizar a relação entre as variáveis. PCA é uma técnica de análise multivariada de uma tabela de dados em que as observações são descritas por uma série de variáveis quantitativas correlacionadas ([ABDI; WILLIAMS, 2010](#); [HUSSON; LÊ; PAGÈS, 2010](#)).

Seu objetivo é extrair informações importantes da tabela e representá-las em novo conjunto de variáveis dispostas ortogonalmente, ou seja, não correlacionadas entre si. Essa transformação das variáveis em componentes principais ocorre de modo que o primeiro componente explica a maior variância dos dados. Tanto as variáveis quanto as observações individuais podem ser projetadas num mapa conhecido como biplot, o qual revela padrões de similaridades entre as variáveis e as observações.

PCA é geralmente utilizada como técnica de redução de dimensionalidade, ou seja, diante de um grande número de variáveis correlacionadas entre si, busca-se reduzi-las a um menor número de componentes, não correlacionados entre si, e que explicam parte significativa da variação. Nosso objetivo aqui é, na verdade, utilizar PCA para visualizar a disposição das variáveis num biplot a fim de identificar geograficamente a relação entre, de um lado, taxa de encarceramento e percentual de presos provisórios e, de outro, investimento em justiça, investimento em segurança e as demais variáveis quantitativas.

Para efeitos de melhor visualização, serão somente utilizados os dados de 2014, vez que os resultados são similares para os dados de todos os anos. As variáveis utilizadas para a análise de componentes principais foram os gastos com o Judiciário, gastos com as funções de segurança pública, percentual de votos no PSDB (em oposição ao PT), percentual de presos provisórios, percentual de mulheres presas. Para assegurar melhor performance na análise, os dados foram preprocessados usando transformação Box-Cox e normalização.

Uma vez realizada a análise exploratória, passa-se à análise de regressão linear com dados em painel. Dados em painel, também conhecidos como dados longitudinais, são dados em que múltiplos casos (países, estados, pessoas, empresas etc) são observados ao longo do tempo, como se pode observar da figura 3 abaixo. Dois modelos foram rodados, um com efeitos fixos e outro com efeitos aleatórios. A diferença básica entre os dois modelos é que se as particularidades não observadas dos estados, tais como o tamanho do estado, as quais são constantes ao longo dos anos, estão correlacionadas com as variáveis explicativas, a abordagem de efeitos fixos é mais apropriada porque as *dummies* dos estados absorvem tais particularidades.

Por outro lado, se a heterogeneidade individual não está correlacionada com as variáveis explicativas, o modelo a ser utilizado é o de efeitos aleatórios. Foi utilizado o programa de análise estatística R. Para fins de replicabilidade, segue no rodapé⁶ o link para acesso à tese a todos os scripts pelo qual se pode acessar os dados e rodar tanto as estatísticas descritivas quanto a regressão com dados em painel.

⁶ <https://github.com/jjesusfilho/tese>

2.5 Análise Exploratória

Os mapas ([Figura 7](#)) mostram o encarceramento (por cem mil habitantes) nos estados brasileiros sob três diferentes aspectos: taxa de encarceramento, percentual de presos provisórios e percentual de mulheres presas.

Os estados foram agrupados segundo a técnica k-means, a qual permite uma melhor classificação dos grupos conforme suas proximidades em termos de média. Numa primeira aproximação visual, é possível verificar que o grupo de estados que apresenta alta taxa de encarceramento, em contraste, possui um percentual moderado de presos provisórios. Esses são os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre. Por outro lado, estados com baixo número relativo de presos, como Bahia, Piauí, Maranhão, Amazonas, Amapá, Mato Grosso e Pará, comportam um alto percentual de presos provisórios.

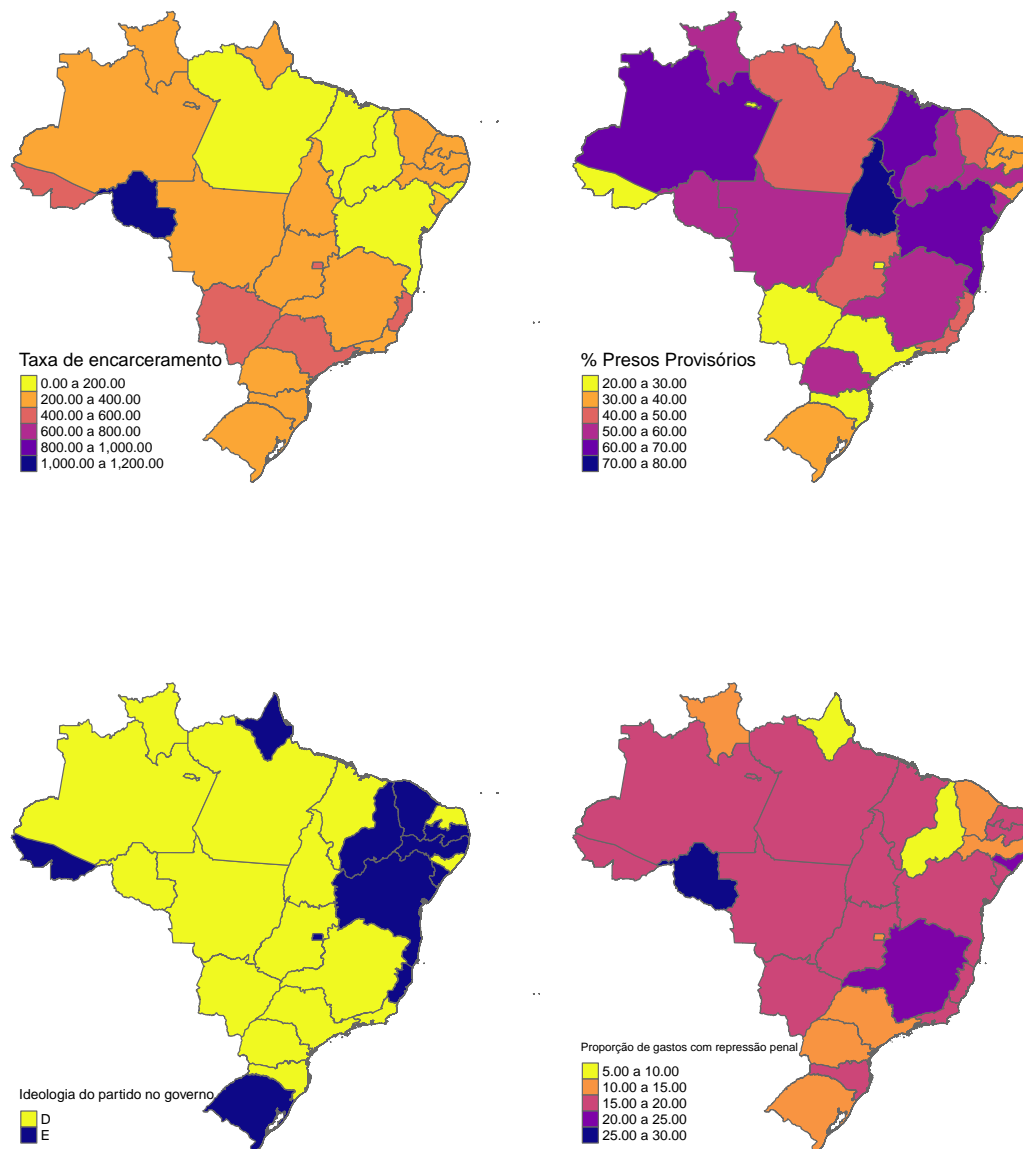
Quanto ao aspecto ideológico, aqui operacionalizado em uma tendência a votar na eleições governamentais em partidos da direita ou da esquerda, os eleitores dos estados com maiores taxas de encarceramento votaram majormente na direita no segundo turno das eleições estaduais desde 2002.

2.5.1 Visualização por meio da Análise de Componente Principal e biplot

Para a visualização no Biplot foram tomados somente os dados de 2014, vez que não há diferenças significativas nas correlações entre variáveis quando considerada a base completa ou somente a do ano de 2014. A visualização com dados de todos os anos deixa gráfico poluído sem oferecer diferença relevante para fins de análise exploratória. Além disso, tomaram-se em conta somente a relação entre as variáveis econômicas, as taxas de encarceramento e o percentual de presos provisórios. As demais variáveis apenas ingressam no modelo de regressão para controle das variáveis econômicas.

O biplot, [Figura 8](#), consiste num mapa em que estão representados tanto as variáveis quanto os estados. Apenas os componentes um e dois, que representam 57% da variância, estão representados visualmente no biplot. O

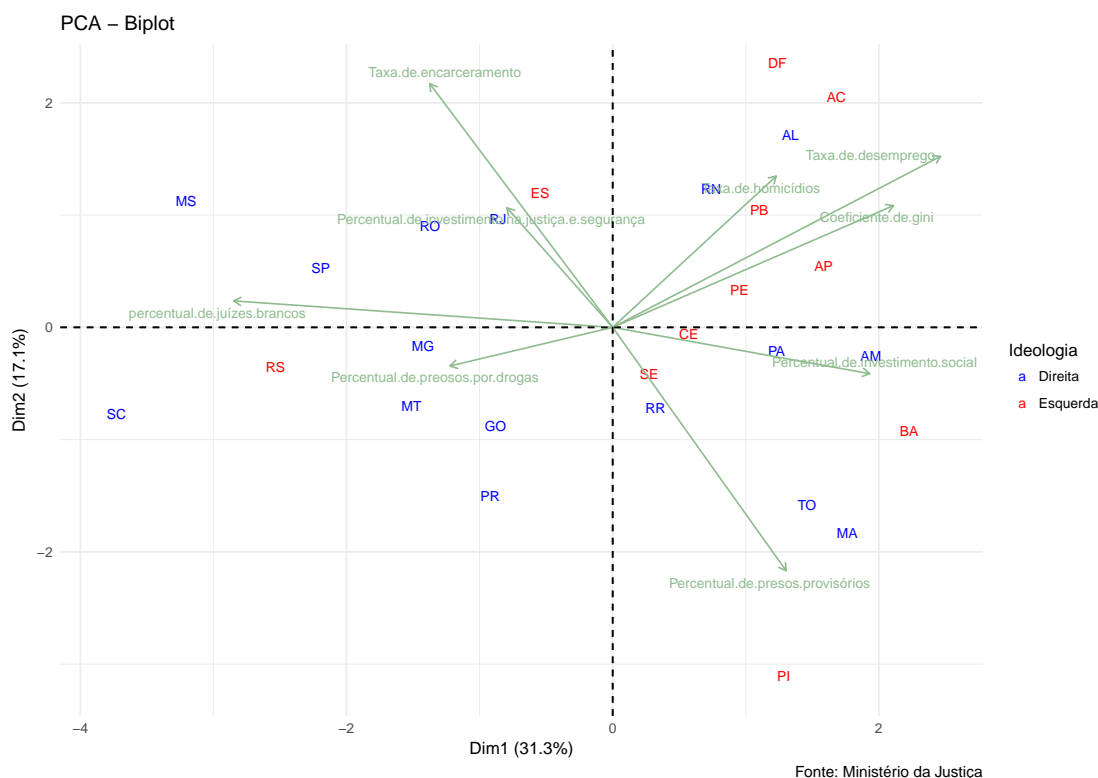
Figura 7 – Mapas do Brasil segundo a taxa de encarceramento, o percentual de presos provisórios, o PIB per capita e o partido do governador



Fontes: Ministério da Justiça, Justiça eleitoral e Tesouro Nacional

eixo horizontal é o componente um e o eixo vertical é o componente dois. As variáveis são representadas pelas setas.

Figura 8 – Mapa das variáveis e observações



2.5.2 Interpretação do gráfico

O biplot é algo similar ao gráfico de dispersão, porém multivariado. O comprimento das flechas indica quão bem a variável está projetada no plano de dois componentes. A proximidade da variável a um eixo indica sua correlação com aquele eixo. Igualmente, a proximidade de uma variável a outra, ângulo menor que 90 graus, indica correlação positiva, ao passo que sua oposição, ângulo entre 90 e 180 graus, indica correlação negativa.

A ortogonalidade, 90 graus, das variáveis indica ausência de correlação. Por exemplo, aparentemente a proporção de gastos com funções sociais parece pouco relacionada com as taxas de encarceramento, visto sua aparente orto-

gonalidade. Ao passo que o percentual de presos provisórios parece estar em relação de oposição, correlação negativa com as taxas de encarceramento. Os estados se agrupam conforme sua proximidade a uma variável. É fácil ver que São Paulo, Roraima, Acre, Rondônia, Paraná e Santa Catarina mantêm uma alta taxa de encarceramento, enquanto que os estados do Nordeste mantêm uma baixa taxa de encarceramento e um alto percentual de presos provisórios.

O biplot é útil para visualização e para o levantamento de hipóteses. Para avaliar a influência de uma variável sobre a taxa de encarceramento é necessário proceder à regressão, vez que esta permite verificar o efeito de uma variável independente sobre a dependente, mantendo as demais variáveis independentes constantes, *ceteris paribus*.

2.6 Modelo de Regressão Linear com dados em painel para as taxas de encarceramento

Para a análise inferencial foram rodados modelos de regressão linear com dados em painel ou longitudinais, ou seja, dados cujas observações variam no tempo e no espaço. Nossos dados variam no tempo: de 2007 a 2014, e no espaço: unidades federativas. Há uma série de vantagens na utilização de dados em painel. Uma das mais importantes é a possibilidade de eliminar o efeito de variáveis não observadas, mas que são constantes no tempo (STOCK; WATSON, 2011), assumindo que elas foram absorvidas pelas unidades de análise, no nosso caso, as unidades federativas. Por exemplo, de acordo com o presente estudo, possíveis diferenças culturais sobre a melhor forma de resposta ao crime já estão absorvidas pelas *dummies* dos estados. Além disso, dados em painel permitem melhor acurácia na inferência dos parâmetros, vez que confere ao pesquisador um maior número de observações, aumentando os graus de liberdade e reduzindo a colinearidade entre as variáveis explicativas (HSIAO, 2014).

Sete modelos foram rodados. Os dois primeiros são respectivamente com efeitos fixos e efeitos aleatórios incluindo todas as variáveis explicativas. O

Quadro 2.1 – Variáveis utilizadas no modelo

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
comprimido '/home/rstudio/R/TESE/expansao/base.rds', motivo
provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in ztable(base$codebook, include.rownames = F, tabular
= T, align = "C{3cm}|C{4cm}|C{2cm}|C{6cm}", : objeto 'base' não
encontrado
```

terceiro e o quarto excluem as variáveis GINI e Desemprego. O quinto e o sexto consideram a autocorrelação espacial e o sétimo a autocorrelação temporal.

O estimador de efeitos fixos ou *whitin* considera a variação no tempo de cada unidade (estado) e, por sua vez, permite que os efeitos específicos de uma delas, que não variam no tempo, sejam absorvidos pelas *dummies* dos estados. Esse estimador assume que tais fatores estão correlacionados com as demais variáveis. A limitação é que fatores invariantes no tempo, tais como ideologia, são ignoradas pelo modelo.

O segundo estimador considerado será o de efeitos aleatórios, o qual assume que as especificidades de cada estado não estão correlacionadas com os demais regressores (LOUREIRO; COSTA, 2009; GREENE, 2010; WOOLDRIDGE, 2015). Acontece que, se o pressuposto de que as especificidades não estão correlacionadas com as demais variáveis for violado, o estimador de efeitos aleatórios mostra-se inconsistente. Já o estimador de efeitos fixos não possui essa limitação. A vantagem do estimador de efeitos aleatórios é de que, se conhecemos características dos estados que não variam no tempo, elas podem ser introduzidas no modelo (CLARKE et al., 2010). Isso não pode ser feito no estimador de efeitos fixos. Porém este último não sofre de inconsistência. Assim, para testar se o modelo de efeitos aleatórios é apropriado, utilizaremos um teste que verifica sua consistência em relação ao de efeitos fixos: teste de Hausmann.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis numéricas

```
## Error in as.data.frame(base$descricao): objeto 'base' não encontrado
## Error in ztable(base$descricao, include.rownames = F, tabular = T, align = "C{3cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}", : objeto 'base' não encontrado
```

2.7 Regressão com dados em painel

Para a regressão com dados em painel, propomos em a seguinte fórmula e respectivos modelos conforme propostos por [Croissant e Millo \(2008\)](#) e [Millo e Piras \(2012\)](#). O primeiro modelo (mod1) utiliza todas as variáveis para efeitos fixos. O segundo modelo (mod2) faz o mesmo para efeitos aleatórios. Do terceiro modelo em diante, as variáveis gini e desem (desemprego) são excluídas. Os modelos três (mod3) e quatro (mod4) são respectivamente com efeitos fixos e com efeitos aleatórios, porém sem as variáveis mencionadas. Uma vez que há autocorrelação espacial, ou seja, estados contíguos tendem a se comportar de forma similar, optamos por rodar dois modelos, de efeitos fixos e de efeitos aleatórios respectivamente, incluindo uma matriz de contiguidade dos estados no modelo. Isso é possível por meio do pacote `splm` do R ([MILLO; PIRAS, 2012](#)). Por fim, o último modelo roda efeitos aleatórios com uma estrutura e autocorrelação de ordem 1.

```
% formula=log(taxaEnc) ~ log(perc.jus.seg) + log(perc.social) +
% log(taxa.homicidio) + desem +
% gini + ideo.dummy + juizes.branco
% Com os seguintes modelos:
% #Modelo de efeitos fixos:
% mod1<-plm(formula=formula,data=base,index=c("sigla","ano")
% ,method="within")
% #Modelo de efeitos aleatórios:
% mod2<-plm(formula=formula,data=base,index=c("sigla","ano")
% ,method="random")
```

```
% #Modelo de efeitos fixos:
% mod3<-plm(formula=(update(formula,~.-gini-desem),data=base,
%   index=c("sigla","ano"),method="within")
% #Modelo de efeitos aleatórios:
% mod4<-plm(formula=(update(formula,~.-gini-desem),data=base,
%   index=c("sigla","ano"),method="random")
% #Modelo de efeitos fixos com dados em painel espaciais:
% mod5<-spml(formula=update((update(form4,~.-gini-desem),~.,
% -juizes.branco),data=base,index=c("sigla","ano"),
%   model="within",listw=s)
% #Modelo de efeitos fixos com dados em painel espaciais:
% mod6<-spgm(formula=(update(form4,~.-gini-desem),data=base,
%   index=c("sigla","ano"),
%   model="within",listw=s)
```

Algumas variáveis estavam com distribuição assimétrica e isso tornava os resíduos heteroscedásticos. Por essa razão, optamos por usar o log conforme indicado na fórmula. Um vez que o coeficiente de GINI e a taxa de desemprego resultaram com sinais negativos, contrariamente ao esperado, optamos por rodar alguns modelos sem essas duas variáveis. Os resultados estão dispostos na [Tabela 2](#)

2.7.1 Diagnóstico dos modelos

A [Tabela 3](#) mostra o resultados dos testes para verificação dos pressupostos. A interpretação de cada um dos testes consta da própria tabela. Como há heteroskedasticidade, reportamos erros robustos.

2.7.2 Interpretação dos resultados

De acordo com os resultados, em todos os modelos há um significativo efeito do investimento no sistema de persecução penal sobre as taxas de encarceramento (perc.jus.seg). Uma vez que foi usado log tanto nas variáveis

Tabela 2 – Modelos de regressão com dados em painel

	Mod1	Mod2	Mod3	Mod4	Mod5	Mod6	Mod7
log(perc.jus.seg)	0.21* (0.09)	0.19* (0.09)	0.23* (0.09)	0.21* (0.09)	0.22** (0.07)	0.21** (0.08)	0.22* (0.09)
log(perc.social)	-0.25 (0.18)	-0.16 (0.17)	-0.27 (0.19)	-0.16 (0.18)	-0.01 (0.14)	0.03 (0.15)	-0.18 (0.18)
(logtaxa.homicidio)	0.21 (0.14)	0.16 (0.12)	0.05 (0.14)	0.02 (0.12)	0.03 (0.12)	0.02 (0.11)	0.02 (0.12)
log(drogasPerc)	0.03 (0.03)	0.04 (0.03)	0.04 (0.03)	0.05 (0.03)	-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)	0.05 (0.03)
gini	-1.79*** (0.35)	-1.74*** (0.35)					
desem	-0.03** (0.01)	-0.02* (0.01)					
ideo.dummyE	0.00 (0.04)	0.00 (0.04)	0.01 (0.04)	0.01 (0.04)	0.05 (0.03)	0.05 (0.03)	0.01 (0.04)
juizes.branco		0.01 (0.01)		0.01* (0.01)		0.02* (0.01)	0.01 (0.01)
(Intercept)		5.16*** (0.92)		4.13*** (0.93)		3.49*** (0.87)	4.21*** (0.96)
R ² Full	0.92	0.91	0.91	0.89	0.90	0.13	
R ² Proj	0.18	0.17	0.05	0.07			
Adj. R ²	0.03	0.14	-0.11	0.04			
Num. obs.	216	216	216	216			
logLik						34.69	3.66
AIC						-49.38	14.68
BIC						-15.62	51.45
Pseudo-R ² M							0.15
Pseudo-R ² C							0.98

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Tabela 3 – Teste de verificação de pressupostos para dados em painel

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo  
comprimido '/home/rstudio/R/TESE/expansao/diagnostico.rds', motivo  
provável 'No such file or directory'  
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão  
## Error in ztable(diagnostico, include.rownames = F, tabular = T,  
align = "C{4cm}|C{3cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{4cm}", : objeto 'diagnostico'  
não encontrado
```

independentes quanto nas variáveis dependentes, interpreta-se que 1% (um) por cento na variação dos gastos com justiça e segurança importariam em 0,21%, na média dos modelos, na variação das taxas de encarceramento. Essa variação é modesta, mas indica que efetivamente as taxas de encarceramento são afetadas pelo investimento no sistema repressivo. A despeito de não ser significativo, o sinal dos gastos com políticas sociais é negativo, indicando aquilo que vimos no [Figura 8](#), no sentido de que as taxas de encarceramento estão relacionadas com a falta de priorização em gastos sociais em favor de gastos com repressão.

Mas isso não significa que quanto menores os gastos sociais, maiores as taxas de encarceramento. Ao nosso ver, há apenas uma relação de priorização aqui. Isso se confirma pelos resultados com desemprego e o índice de Gini. O índice de Gini apareceu significativo no sentido oposto ao que geralmente se espera, ou seja, quanto maior a desigualdade social, maior a pressão por encarceramento. Na verdade, os resultados indicam que quanto maior a desigualdade, menores as taxas de encarceramento. Isso pode ser explicado por outra ordem de raciocínio. Provavelmente, as taxas de encarceramento são maiores nos estados mais ricos e que apresentam menores índices de Gini justamente devido ao grau de desenvolvimento econômico.

Aparentemente, esses resultados sugerem que há uma relação entre desenvolvimento econômico, que não se confunde com desenvolvimento civilizatório, e taxas de encarceramento. Nesse sentido, o Brasil está muito próximo dos Estados Unidos e da Rússia, com altas taxas de encarceramento, e distante

de países escandinavicos, onde o desenvolvimento econômico acompanha o desenvolvimento civilizatório. Estados pobres não investem no encarceramento porque isso tem um custo alto. No entanto, é possível prever, segundo essa linha de raciocínio, que futuramente estados do Nordeste, na medida em que desenvolvam economicamente, elevem o encarceramento. Por outro lado, observamos atualmente que há países desenvolvidos economicamente, mas que superaram a lógica do encarceramento e apostam em alternativas à prisão e na justiça restaurativa, tais como Holanda e Noruega.

Em relevante artigo, [Deady \(2014\)](#) resume os fatores, apontados por especialistas, que têm conduzido países como os Estados Unidos, incluímos aqui o Brasil, a manter altas taxas de encarceramento. Entre as razões estão as penas obrigatórias, tais como aquelas previstas na lei dos crimes hediondos, longos anos de guerra às drogas, altas taxas de criminalidade, um sistema de justiça criminal altamente politizado e falta de uma rede social segura, assim como, a reincidência. A autora estende a análise para comparar os Estados Unidos com países escandinavicos. Segundo ela, nestes últimos, o uso da prisão é menos frequente e, ainda assim, quando usada, os tempos são curtos. Há também extensivo uso de meios de cumprimento de pena em liberdade, como *probation*, prestação de serviços à comunidade.

Se associarmos essas conclusões da autora com os resultados do presente trabalho, é possível sugerir que os países, e estados brasileiros, podem ser classificados em três estágios de resposta ao crime. Um primeiro em que a informalidade e, em certa medida, o arbítrio, predominam na resposta ao crime. Isso é possível observar em alguns estados do Nordeste, como Maranhão, Piauí e Bahia, onde a estrutura da segurança e da justiça é insuficiente e há pouca institucionalidade. Isso explicaria os altos percentuais de presos provisórios nesses estados, mesmo que ostentem baixíssimas taxas de encarceramento. Isso explicaria as frequentes ocorrências de linchamento (embora não tenhamos dados seguros sobre isso).

Num segundo estágio estão estados em que a superação do arbítrio se dá pelo investimento massivo na Justiça e na segurança, como ocorre em vários estados Brasileiros, como São Paulo, Minas Gerais e, principalmente,

Pernambuco, onde, neste último caso, o Pacto pela Vida tem resultado em altas taxas de encarceramento. A política de guerras às drogas provavelmente foi um motivador deste investimento massivo em segurança e justiça, mas isso não ficou evidenciado nos resultados. O número de anos é muito pequeno, o que afeta significativamente a análise, já que a política de guerra às drogas nasceu muito antes do período analisado. Nesses estados, ou países, o uso intensivo da prisão exclui praticamente todas as demais formas de resposta ao crime, tanto as menos eficientes e cruéis, como a justiça das massas, quanto as mais sofisticadas, como as medidas de cumprimento de pena em meio aberto.

Por fim, haveria um terceiro grupo de países, nos quais o uso de formas mais efetivas, menos custosas e menos violentas de resposta ao crime tomam lugar, tais como mecanismos de justiça restaurativa e o cumprimento de medidas penais em meio aberto. Os países escandinavicos são exemplos desses locais onde a prisão como principal resposta ao crime ficou no passado.

Com relação às diferenças entre os estados brasileiros, elas levantam o debate, já mencionado acima, do velho argumento iluminista de que prisão uniformiza a resposta ao crime e reduz o espaço para o arbítrio, ou seja, ela impede opções extremas como o linchamento ou mesmo a ausência de resposta social ou do Estado.

No entanto, quando observamos a correlação entre taxa de encarceramento e criminalidade no Brasil, esta não nos autoriza a inferências confiáveis, ou seja, mesmo após quase dois séculos de existência da prisão, não é possível afirmar que o aumento do encarceramento afeta ou é afetado pela criminalidade, impõe-se questionar quais as razões do crescimento do aprisionamento em algumas regiões do país.

Uma possível resposta é que a existência da prisão funda-se mais numa orientação política de autoridades públicas socialmente legitimadas para investir no encarceramento, independentemente da real capacidade desta instituição de reduzir o crime. Pressões de audiências sociais, especialmente da mídia, por respostas enérgicas a crimes de rua (roubo, furto, receptação, tráfico de drogas) e homicídios em face da disseminação da sensação de insegurança

possivelmente figuram como importante fator no maior ou menor investimento em segurança e em justiça. A prisão parece ser mais bem uma instituição social catalizadora de insatisfações sociais com relação à segurança pública, mas resta inconclusiva qualquer declaração acerca de sua capacidade de reduzir a criminalidade.

Os resultados revelam que a aposta na repressão tem papel decisivo como instrumento do Estado Penal. A crítica ao encarceramento em massa geralmente aponta como suas causas a aposta nos aparatos da segurança e do sistema penitenciário. No entanto, a participação do sistema de justiça, especialmente do Judiciário, nas taxas de encarceramento é possivelmente a mais efetiva, mas negligenciada. Quando recordamos que é este quem detêm o controle tanto do ingresso de novos presos quanto da saída desses do sistema prisional, os resultados aqui apresentados fazem pleno sentido e conduzem o problema do encarceramento para uma nova direção. O Judiciário tem um papel decisivo no encarceramento e os governos conservadores perceberam isso.

O fortalecimento do Judiciário como instrumento da política punitiva tem dado a tônica do encarceramento em massa. O encarceramento em massa não é somente um problema de segurança, mas também um problema de justiça. A polícia cumpre eficazmente o seu papel seletivo-repressor, o perfil da população presa é formado maioritariamente por jovens, negros, provenientes da periferia dos grandes centros urbanos, pouco alfabetizados e perpetradores da criminalidade de massa, trabalhadores do mercado informal (SINHORETTO; SILVESTRE; MELO, 2013). São trabalhadores do mercado informal e precarizado, que praticam a criminalidade de rua, roubo, furto e tráfico no varejo, para atender a necessidades básicas não supridas por políticas sociais.

No entanto, ao contrário de assumir uma postura garantista contra a seletividade da segurança pública, o Judiciário atua em favor do agravamento da política punitiva por meio das conversões de prisões em flagrante em prisões provisórias, baixa aplicação de alternativas penais e impondo obstáculos à antecipação da liberdade, e.g, reduzindo o número de concessões de livramento condicional, progressão de regime, indulto ou comutação de pena. A alocação de recursos para equipar os aparatos da justiça e da segurança em detrimento

das políticas sociais faz parte das estratégias das políticas neoconservadoras destinadas a controlar a miséria por meio da política penal ([WACQUANT, 2001b](#); [KILDUFF, 2010](#)).

3 DIRETORES PRISIONAIS E SUA PERCEPÇÃO SOBRE O SISTEMA CARCERÁRIO

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa realizada diretamente com os diretores das unidades prisionais por meio da aplicação de um ?? e de entrevistas. A questão central do estudo com os diretores foi identificar sua capacidade de gerir as unidades prisionais, especialmente no que concerne ao controle da população carcerária, frente à atuação de diversos outros autores que, legal ou extralegalmente, exercem poder sobre a população carcerária.

É comum associar à administração penitenciária a responsabilidade sobre a boa e a má gestão prisional, desconsiderando-se que sua capacidade de controle sobre a população carcerária é limitada. As mazelas do sistema: superpopulação, violação de direitos básicos como saúde, alimentação e integridade física, são impropriamente atribuídas exclusivamente às suas ações ou inações. Diversos grupos exercem ingerência e controle sobre diferentes aspectos da dinâmica prisional e sobre as condições de encarceramento, dentre eles, a mídia, os sindicatos dos agentes penitenciários, as organizações não governamentais, grupos religiosos, o Judiciário e as lideranças entre presos.

As ações dos dois últimos, Judiciário e lideranças internas entre presos, impactam mais visivelmente e têm sido reconhecidos pela literatura como importantes atores nas transformações institucionais (JAMES, 1983; ALPERT; CROUCH; HUFF, 1984; MARTIN; EKLAND-OLSON, 1987). Ao Judiciário dedicamos um capítulo inteiro sobre sua participação na gestão prisional, de modo que aqui não trataremos especificamente da atuação deste órgão, mas somente de como a administração prisional se relaciona com ele. Quanto às lideranças entre presos, faremos uma breve incursão sobre a atuação das lideranças internas, antes de ingressarmos nos resultados da análise sobre os gestores das

unidades prisionais. Não está no escopo do presente trabalho detalhar aspectos do nascimento, expansão e consolidação do PCC nas prisões paulistas. Este trabalho já foi realizado com maior propriedade por [Dias \(2011b\)](#), [Dias \(2014\)](#), e seguramente o leitor interessado obterá melhor proveito em obras especializadas.

3.1 Facções e autogoverno

O autogoverno entre presos é uma realidade conhecida por pelo menos dois séculos. Já na prisão de Walnut Street na Filadélfia, em 1893, presos estabeleciam regras de convivência entre si, especialmente relativas à higiene, com previsão de punições, dentre elas o ostracismo, para aqueles que não as respeitassem ([BAKER, 1964a](#)).

Em estudo comparado, analisando a experiência de vários países, entre eles o Brasil, a Bolívia, a Inglaterra e os países escandinavicos, David Skarbec ([2016](#)) desenvolveu uma teoria de que presos criam governança extralegal quando a governança oficial é insuficiente. Segundo ele, a governança extralegal de presos é determinada por dois importantes fatores, sendo eles o tamanho e a demografia da prisão, os quais engendram duas tipologias de autogoverno, o descentralizado, caracterizado pela prática do ostracismo e o centralizado, caracterizado pela formação de facções com lideranças internas. Segundo o autor, as formas centralizadas de autogoverno prevalecem onde há baixa qualidade do governo prisional oficial, ineficiência de gestão e escassez de recursos.

A necessidade de preservar-se contra ataques e com isso reduzir a vitimização, associada à demanda por atividade econômica no interior das prisões, especialmente de artigos proibidos como álcool e drogas, impulsionariam o surgimento de formas extralegais de governo. Por sua vez, o crescimento de facções pode ser explicado, entre outras razões, por sua natureza secreta ([COMPTON; MEACHAM, 2016](#)). Muitas gangues prisionais somente são publicamente reveladas quando eclodem as crises penitenciárias.

Situação análoga aconteceu em São Paulo, nos anos 1990, mesmo sob

alertas de que o PCC estava crescendo à sombra da administração prisional, o governo paulista recusava-se a reconhecê-lo, até irromper a megarrebelião de 2001, quando em 29 unidades prisionais do estado os presos rebelaram¹. No caso do PCC, o que permitiu o seu crescimento foi mais bem o não reconhecimento de sua existência pelo governo paulista, embora as evidências de sua ação e expansão fossem já evidentes: foram registradas cerca de 56 rebeliões na segunda metade da década de 1990 e uma série de fugas com a utilização de armamento pesado (DIAS, 2014).

Um outro aspecto que permitiu o crescimento do PCC foi a conveniência de sua existência num momento de crescimento vertiginoso da população carcerária com significativa redução da proporção de agentes penitenciários em relação a presos. Em conversas que mantínhamos com agentes penitenciários no início da década de 2000, eles frequentemente afirmavam que sem o PCC não teriam condições de controlar a população carcerária. Enquanto o PCC não perpetrou ataques a agentes penitenciários, o que somente ocorreu na megarrebelião de 2006, a convivência entre agentes penitenciários e lideranças do PCC era de colaboração e não de conflito.

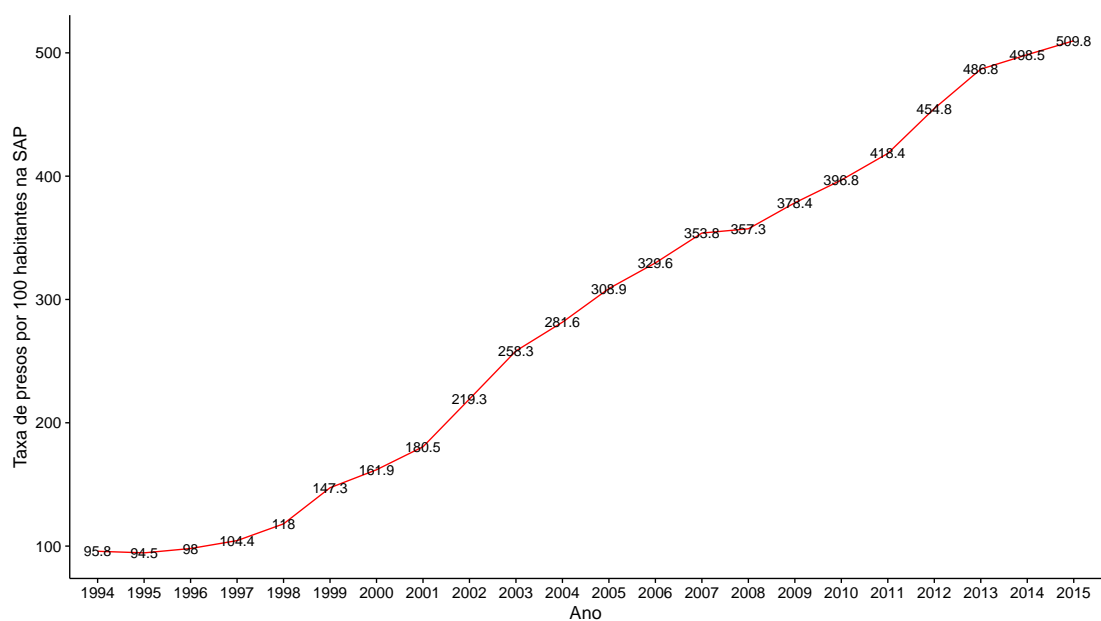
Com respeito à desproporção entre o número de agentes e de presos, a Figura 9 mostra a evolução das taxas de encarceramento na Secretaria de Administração Penitenciária, exclusivamente, ou seja, não inclui presos da Secretaria de Segurança Pública. A Figura 10 mostra a relação preso servidor² ao longo dos anos. A discrepância começa a se agravar no início da década de 2000, quando da primeira megarrebelião do PCC e alcança o pico entre 2006 e 2007, quando da segunda megarrebelião.

Tem sido aventada a omissão estatal ou o vácuo governamental (DIAS, 2011a; MOREIRA et al., 2012) como causa da emergência de autogoverno centralizado, mas esta permanece como tema controvertido. Para Skarbek (2016) o vácuo de governo é necessário, mas não suficiente para permitir a emergência de instituições de governança extralegal centralizada. Se a governança oficial

¹ O termo rebelião aqui é entendido como uma situação de desordem prisional provocada pela ação de contestação de um coletivo de presos

² Aqui estamos mencionado todos os servidores da SAP, se fôssemos manter somente os agentes de custódia, essa proporção subiria para quase 9 presos para cada agente em 2017

Figura 9 – Evolução da taxa de encarceramento por 100 mil habitantes na SAP - não inclui SSP



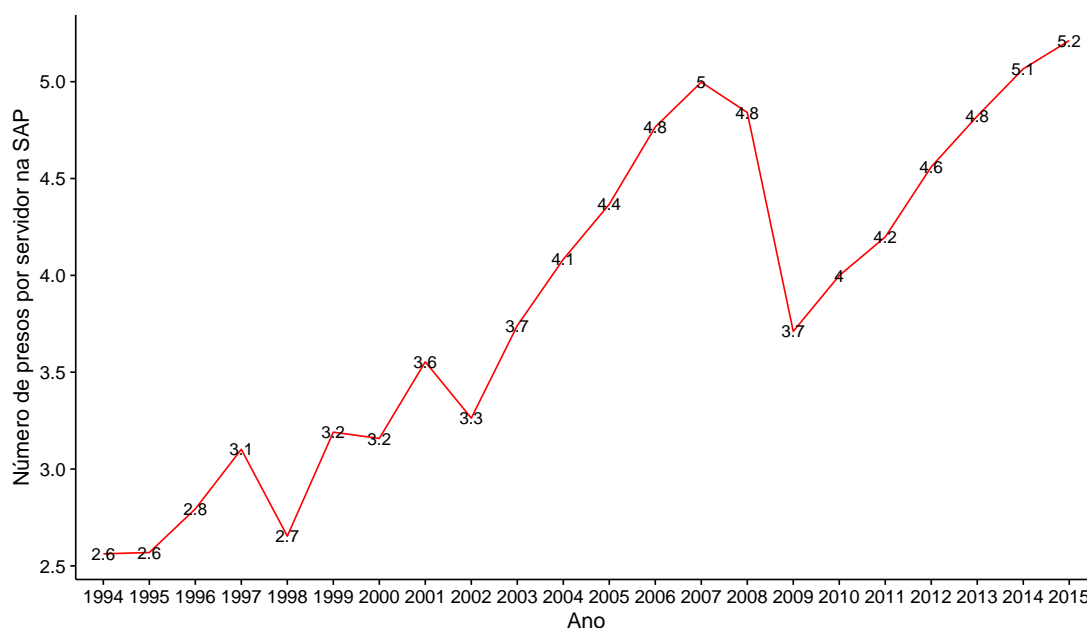
Fonte: SAP São Paulo, IBGE e SEADE

é ausente, mas a comunidade pode contar com mecanismos descentralizados menos onerosos, então mecanismos centralizados não irão emergir. Dentro de uma perspectiva institucionalista, as pessoas somente impõem mais regras e recorrem a formas centralizadas quando os benefícios marginais superam o custos marginais.

Sinhoretto, Silvestre e Melo (2013) argumentam no sentido de que a tese do “vazio do Estado” não explica a emergência dos “coletivos de presos”, mas ao contrário, o fenômeno surge do fortalecimento do poder punitivo estatal expressado no aumento quantitativo de presos, na construção de presídios e na forma como as instituições e atores estatais se relacionam com o encarceramento.

Narag e Jones (2017) afirmam que o modelo oficial de governo prisional proíbe os presos de cooperar com a administração prisional. Para eles, todavia, essa é uma realidade de países desenvolvidos, onde os governos podem prover recursos suficientes, segurança e pessoal, mas em países em desenvolvimento, tal como as Filipinas, caracterizados pela pobreza, pela corrupção e pelo baixo

Figura 10 – Evolução da relação preso por agente penitenciário na SAP - não inclui SSP



Fonte: SAP SP e Secretaria de Planejamento de SP

provimento de recursos a unidades prisionais, as lideranças entre presos tendem a partilhar o governo com os administradores prisionais. Segundo os autores, mesmo que esse governo compartilhado tenha ocorrido em virtude da necessidade, não de planejamento, esse sistema normaliza as condições sociais na prisão.

Ainda sobre as Filipinas, [Jones \(2014\)](#) afirma que prisões superlotadas, ultrapassadas e subfinanciadas tornam as funções essenciais de manter a ordem prisional uma tarefa complexa e frequentemente problemática. Para cumprir com esta missão fundamental, os gestores prisionais são forçados não somente a comprometer a integridade prisional, mas também a transferir certos aspectos de suas funções administrativas para líderes de facções.

Em virtude da escassez de recursos e dos altos níveis de corrupção, os gestores prisionais são incapazes de prover satisfatoriamente segurança e proteção aos presos. É portanto uma prática comum para as prisões filipinas serem operadas sob um sistema de governança compartilhada. Neste tipo

de arranjo institucional, as lideranças prisionais ajudam a manter o controle interno e a proteção dos presos tanto quanto possível. A estabilidade do sistema prisional filipino é bastante frágil, assim mesmo as facções internas atuam rapidamente para restaurar a ordem quando situações de desordem ocorrem.

Ao analisar o autogoverno nos cárceres venezuelanos, [Antillano \(2016\)](#) argumenta que esta ordem opera como um mecanismo de autorregulação, prescrevendo pautas de condutas e normas que regulam as infrações dos presos. Opera também como uma estrutura de autogoverno, preservando a ordem interna, opondo-se a ameaças externas e provendo os meios necessários para a vida coletiva, como uma forma de auto sustentação, mediante uma economia que garante a subsistência e a coesão, a qual custeia o aparato de mando e coerção.

Para o autor, mesmo sendo invisível, proscrito e em disputa com o controle institucional, esta ordem carcerária pode ser analisada por suas relações de analogia, complementariedade e comunicação com as instâncias estatais com as quais se mantêm em conflito. A emergência desse autogoverno responderia aos processos de exclusão massiva proporcionados pelo uso da prisão e pelo acelerado incremento de sua população nos últimos anos, como também em consequência da erosão da capacidade regulatória do Estado no interior das unidades prisionais.

Diferentemente das Filipinas e da Venezuela, no Brasil houve iniciativas de romper com a extralegalidade dos coletivos de presos e formalmente reconhecer neles legitimidade para dialogar com a administração prisional suas demandas. Em importante trabalho realizado por [Goes \(2009\)](#) menciona-se as “comissões de solidariedade”, criadas em São Paulo em 1983 por iniciativa do então Secretário de Justiça José Carlos Dias, durante o Governo Montoro, 1983 a 1987.

Por essas comissões, os representantes de presos eram eleitos por voto secreto, o que elidia as possibilidades de submissão dos presos por lideranças. Formas negociais de solução de conflito entre presos e a administração foram implementadas, gerando a redução da violência durante os momentos

reivindicatórios.

A experiência com as comissões de solidariedade sofreu ataques de todas as ordens. Agentes penitenciários insatisfeitos com o rearranjo dos canais de comunicação entre presos e administração passaram a boicotá-los e parte da imprensa dirigiu constantes ataques ao Secretário de Justiça pela iniciativa.

Alvarez, Salla e Dias (2013) resgatam a experiência das comissões de solidariedade para argumentar que, para além da repressão e violência estatal contra a população presa, o não reconhecimento de instâncias de representação entre presos e a obstrução de canais de comunicação com administração geraram as condições para o PCC surgir e se expandir. Para esses autores, o PCC se apropriou exitosamente do discurso da luta contra a opressão do Estado da defesa de direitos. Após uma sequência de disputas violentas e fazendo uso de uma rede de atividades ilegais, o PCC se consolidou como uma força social e política no âmbito prisional.

Convive com a regulação formal uma gama de atividades lícitas e ilícitas, uma rede de comunicação interna e externa, um conjunto informal de normas e disciplinas, mantidos e controlados pelo PCC. Por outro lado, quem está habituado com o cotidiano prisional³ sabe que o PCC não controla todos os aspectos da vida dos presos. Ao contrário, há um autogoverno descentralizado e difuso que sobrevive, por vezes desconhecido ou mesmo tolerado pelo PCC, que existe enquanto microespaço de livre negociação e comunicação entre os presos. Por exemplo, ao menos na unidade prisional que visitávamos até 2014, o tráfico de drogas não era estritamente controlado pelo PCC. Cada presa podia “livremente”⁴ vender drogas para as demais, desde fosse capaz de traficá-las para o interior da unidade prisional por sua conta e risco.

Ademais, mesmo se consolidando como força capaz de impor sua vontade à massa carcerária e mesmo de pressionar a administração prisional para a solução de suas demandas, o PCC não suprimiu as demais forças que

³ A autor desta tese visitou constantemente os presídios paulistas na condição de agente de Pastoral Carcerária de 2003 a 2014

⁴ inserimos as aspas apenas para indicar que há variações entre as unidades prisionais. Em alguns lugares, há restrições sobre quem pode comerciar drogas, mas é certo que, a princípio, não é necessário ser membro ao PCC para comerciar drogas

determinam a dinâmica carcerária. Ao longo da pesquisa verificamos que a população prisional está submetida a três principais forças que funcionam como vetores apontados para diferentes direções num mesmo campo. Sendo elas, a administração prisional, o PCC e o Judiciário.

A administração prisional mantém os poderes de autorizar a comunicação com o exterior, de impedir fugas e rebeliões, de prover os serviços básicos e de parcialmente manter a integridade física e mental dos internos⁵. Ela preserva ainda alguns poderes disciplinares como a instauração de sindicâncias para apurar faltas e aplicar sanções, bem como, o poder de transferir o presos para unidades distantes como importantes instrumentos no controle da população prisional.

O Judiciário mantém o controle sobre o ingresso e o egresso dos presos. Igualmente, cabe ao Judiciário todas as decisões que redundem na concessão de benefícios e em homologar os atos administrativos que importem em sanções ou potenciais antecipações da liberdade aos presos. Sobre o Judiciário dedicamos um capítulo específico. O restante do presente capítulo discorre sobre a gestão das unidades prisionais a partir da atuação dos diretores das unidades.

3.2 Referencial teórico

Para discutir o exercício do controle sobre a população carcerária, o projeto se ancora teoricamente no debate, prolífico na literatura penitenciária estadunidense dos últimos 60 anos, mas que não encontrou suficiente eco no Brasil, em torno da melhor forma de atingir os objetivos mais comumente assinalados à administração prisional: segurança, disciplina, proteção dos indivíduos e reintegração social.

De um lado, autores como [Irwin \(1987\)](#), [Sykes \(1958\)](#) e [Cloward \(1960\)](#) abordaram as prisões desde uma perspectiva criminológica, destacando a figura

⁵ Este papel é mais bem exercido para aqueles que se encontram sob medida de proteção. A população presa geral, que se encontra no convívio, serve-se das lideranças das facções para assegurar sua proteção

do preso e sua cooperação como aspectos chaves na manutenção da ordem, de modo que a prisão vem a constituir-se de uma comunidade política. De outro, autores como [Dilulio \(1990\)](#), [Useem e Piehl \(2006\)](#) e [Wilson \(1989\)](#) apostaram na centralidade da figura do administrador prisional e sua capacidade de liderança.

Com efeito, enquanto para [Sykes \(1958\)](#), a desordem prisional resulta da excessiva rigidez disciplinar e da remoção dos “real men” da liderança entre os presos, para [Dilulio \(1990\)](#), a desordem é gerada pela reprodução na prisão das experiências vividas nas ruas pelos presos, caracterizada por deficiências administrativas e pela ausência de rigor disciplinar exercida pelo diretor prisional sobre os presos. Esta questão permanece aberta e tanto uma quanto outra posição tem encontrado apoio em pesquisas empíricas. [Colvin \(1992\)](#) analisou a crise penitenciária no Novo México para concluir que o excesso de disciplina foi a causa das rebeliões, enquanto que [Useem e Piehl \(2006\)](#) estudou várias prisões nos EUA para concluir que a causa da crise com rebeliões foi a ruptura com a ordem administrativa e que a ordem poderia ser estabelecida, sem conferir poderes aos presos, desde que cumpridas certas condições para manter a estabilidade.

Subjacente a este debate está a questão do que deve preponderar nas relações entre gestores e presos, se a legitimidade daqueles perante estes ([SYKES, 1958](#); [IRWIN, 1987](#)) ou se a coerção, independentemente do reconhecimento de parte dos presos da autoridade do administrador prisional, vez que, segundo esta visão, os presos são indisciplinados e indispostos a seguir ordem senão coercitivamente ([DIIULIO, 1990](#); [WILSON, 1989](#)).

Posição intermediária foi assumida por [Coyle \(2002b\)](#), para o qual, a administração prisional não é uma democracia, mas ela deve estar centrada no reconhecimento do preso como sujeito de direitos. Para [Griffin e Hepburn \(2013\)](#) e [Hepburn \(1985\)](#), as prisões se caracterizam por serem coercitivas, porém com variações acerca do uso de mecanismos formais e informais de controle, a depender de fatores como o tamanho e a composição da população prisional, o nível de segurança da prisão e o ambiente prisional. Ou seja, conforme as características prisionais, a coerção pode assumir aspectos negociais e dar lugar à informalidade.

Alguns autores exploraram os programas oferecidos no interior das prisões como dispositivos de controle da população prisional. Colvin (1992) mostrou que os incentivos concedidos por meio de programas educacionais e de trabalho são poderosos instrumentos para levar os presos a se conformarem à disciplina prisional. Brant (1994), ao estudar o trabalho do preso, verificou que ele tem sido utilizado como mecanismo de coerção.

Com respeito a São Paulo, o trânsito entre o formal e informal na gestão prisional se articula, no contexto atual, em face da capacidade de autogoverno desenvolvida por grupos de presos, nomeadamente o PCC (Primeiro Comando da Capital). Este grupo tem assumido alguns aspectos do controle sobre a população carcerária e inclusive reivindicado a responsabilidade pela redução da violência no interior das prisões (DIAS, 2011b).

Recorreu-se às contribuições sociológicas e criminológicas em torno do controle, ordem e desordem nas prisões. Sobre as concepções político-criminais dos diretores, os desenvolvimentos da teoria dos fins da penas foram contemplados tanto no conjunto das teorias absolutas, quanto no das teorias preventivas e da teoria funcionalista da Prevenção Geral.

As teorias absolutas assumem as formas de retribuição, compensação ou expiação. As teorias preventivas articulam os fins da pena em quatro conceitos: prevenção geral positiva (magistério punitivo do estado); prevenção geral negativa (intimidação social); prevenção especial positiva (ressocialização); e prevenção especial negativa (incapacitação para o crime). Por sua vez, a teoria funcionalista da prevenção geral foca na afirmação contrafática da vigência da norma. Aqui há uma clara visão funcionalista de manutenção da ordem. Se o crime ameaça o rompimento com a ordem, a pena reafirma a expectativa de vigência da norma e da ordem. (PANTONI, 2008; ROXIN et al., 1998; DIAS, 1999).

Quanto à orientação dos diretores em relação aos presos e demais grupos, buscamos em vários outros autores que já trabalharam com o tema, tais como Alice Liebling (2007), Hepburn (1989) e Francis Cullen (1989). Para Liebling (LIEBLING, 2007), a cultura dos agentes prisionais varia consideravel-

mente de uma prisão para outra e essas variações impactam na qualidade de vida dos presos. A diferença crucial entre prisões é justamente a maneira como o poder é usado e como este é sentido (CREWE; LIEBLING; HULLEY, 2011).

Francis Cullen (1989) estudou o nível pelo qual agentes penitenciários referendam a ressocialização, a punição ou a contenção. Ao contrário do modo como o senso comum geralmente retrata esses agentes, as pesquisas têm demonstrado que eles tendem a apoiar ideias reabilitadores e menos punitivas. No entanto, no presente estudo os resultados parciais parecem dar suporte a um quadro um pouco diferente. Eles parecem revelar que os diretores, ainda que em menor grau, refletem as mesmas orientações contraditórias que a sociedade em geral apresenta, ou seja, parece muito aquilo que David Garland chama de política criminal esquizoide. Ora esses diretores manifestam-se refratários ao punitivismo, ora caminham na direção do diálogo.

Isso não obstante, os diretores parecem atuar como burocratas no nível de rua (ou burocratas de pavilhão prisional) (SHANNON; PAGE, 2014) na medida em que eles assumem posição punitivista para aqueles que eles julgam oferecerem risco à sociedade e mais condescendente para aqueles que eles entendem que a prisão constitui uma medida muito severa, vez que o seu perfil não parece oferecer risco à segurança da unidade.

3.3 Metodologia

Para uma primeira aproximação aos diretores das unidades prisionais foi elaborado um ??, o qual foi submetido e aprovado pelo Comitê da Ética da Secretaria da Administração Penitenciária. O ?? foi elaborado tendo dois objetivos. O primeiro deles foi entender como os diretores percebem os demais atores do sistema prisional e como eles se relacionam com esses atores. O intuito era identificar quais grupos ou atores estão em linha de atrito ou de alinhamento com os diretores prisionais e buscar possíveis interpretações para isso.

Assim, para avaliar a proximidade ou distanciamento dos diretores com os demais grupos, e.g. Defensoria Pública, Juízes, promotores, Funap, corregedo-

ria, presos, familiares, solicitamos que os diretores dessem notas a esses grupos conforme a empatia ou conforme o nível de colaboração mútua. A análise das respostas é eminentemente descritiva, pois queríamos classificar as relações dos diretores com esses atores e tentar oferecer algumas pistas interpretativas.

O segundo objetivo foi identificar as orientações político-criminais bem como as posturas desses diretores sobre sua autonomia de atuação. Para contornar eventuais resistências dos diretores em responder ao questionário, optamos por usar itens com categorias de respostas ordenadas, também conhecidas como escala Likert ([LIKERT, 1932](#)) (e.g., discordo totalmente...concordo totalmente).

A escala Likert é vastamente utilizada para medir personalidade, atitudes, valores e afeto. Com base nesse modelo psicométrico, ao responder a um item, cada pessoa seleciona a categoria de resposta que melhor expressa sua opinião. Números inteiros crescentes ($k=1,2,3, \mu$), onde μ é o número de categorias respostas para o item i , são designados para sucessivas categorias, a partir do pressuposto de que eles refletem aproximadamente a posição do respondente sobre construtos latentes avaliados pela escala.

A opção pela escala Likert de sete pontos se deu após avaliarmos a necessidade de aproximarmos-nos dos diretores sem perguntas diretas e sem forçá-los a responder sim ou não sobre temas por vezes controversos ou que pudessem posicioná-los em linha de atrito com outras instâncias de poder.

Assim, com o apoio no referencial teórico e no levantamento das questões fundamentais que giram em torno da questão prisional, elaboramos os construtos ou fatores latentes. Esses fatores latentes foram: a) capacidade de controle: concentrado, dividido ou impotente; b) orientação em relação aos presos: (disciplinar vs. dialogal), (proximidade vs. distanciamento); c) orientação em relação aos agentes penitenciários: proximidade ou desconfiança; d) visão político criminal (reintegradora vs. defesa social). Cada um desses fatores forma uma escala operacionalizada em vários itens. De modo que só podemos afirmar que há uma orientação numa certa direção se as respostas a esses itens convergirem.

Essa prática é recomendada quando se busca medir conceitos menos concretos, tais como, em nosso caso, a orientação político criminal ou a abordagem adotada no trato com presos. Para verificar se os componentes da escala estão correlacionados para formar variáveis latentes ou subjacentes, utilizamos a técnica de análise fatorial confirmatória. Segundo [Finch e French \(2015\)](#), análise fatorial é uma das técnicas estatísticas mais usadas em ciências comportamentais. Pesquisadores a utilizam para obter *insights* sobre uma grande quantidade de construtos, tais como inteligência, personalidade, doenças mentais, depressão e ansiedade, para citar algumas.

Nesse esquema, a variável latente (e.g, punitivismo) constitui o interesse primário pesquisador, mas que não pode ser medida diretamente. No entanto, teoriza-se que esta variável latente influencia indicadores observáveis (itens numa escala de zero a sete), de modo que é possível entender propensões dos atores numa determinada direção a partir desses indicadores ([BEAUJEAN, 2014](#)).

A despeito de a escala Likert ter sido aplicada a um conjunto grande de questões, e.g., para saber a opinião sobre o agente penitenciário se converter em força policial ou a opinião sobre a atuação dos agentes penitenciários, os resultados foram utilizados maiormente na análise descritiva. A análise inferencial foi dedicada somente a conhecer três aspectos importantes da atuação dos diretores. Um deles refere-se à autonomia, o outro à proximidade em relação aos presos e o terceiro a um aspecto mais político-criminal, relacionado ao punitivismo desses agentes, ou seja, o quanto eles aderem ao discurso punitivista.

Para cada um desses fatores (punitivismo, proximidade e autonomia), foram elaborados indicadores operacionalizados em declarações. O pressuposto é de que esses indicadores (ou variáveis observáveis) funcionem como uma espécie de *proxis* de cada um desses fatores (ou variáveis latentes). Assim, para saber se o diretor tem uma tendência punitivista, foram feitas as seguintes declarações: “Os presos têm muitos direitos”, “A vida na prisão é muito fácil para os presos”, “Melhorar as condições das prisões torna os presos piores para os agentes” e “Se os agentes penitenciários fossem policiais, os agentes e

diretores teriam mais autoridade sobre os presos”.

Diante dessas declarações, foi perguntado qual o nível de concordância, numa escala de sete pontos, desde discordo totalmente até concordo totalmente. Se as respostas a essas questões convergem, ou seja, não são contraditórias, temos uma forte sugestão de que estamos efetivamente avaliando a orientação político-criminal punitiva dos diretores.

Para entender o que explica as diferentes opiniões entre os diretores, foi elaborado um modelo estrutural com variáveis explicativas com questões sobre o sexo, a idade, o tempo de trabalho, a experiência como diretor e o nível de segurança da unidade prisional. A [Figura 26](#), conhecida como análise de trilha (Path analysis), ilustra como foi desenhada a pesquisa. Do lado esquerdo estão as variáveis explicativas (perfil dos diretores e perfil das unidades) com as setas direcionadas para os fatores latentes (punitivismo, proximidade e autonomia), as quais têm as setas direcionadas para os indicadores à direita. A direção das setas indica a determinação de uma variável sobre a outra.

A análise de fatores latentes e a análise de trilha quando combinadas podem ser incluídas no que a literatura psicométrica chama de Modelagem de Equação Estrutural (Structural Equation Modeling ou SEM na sigla em inglês). SEM é composta por dois modelos. O modelo estrutural, em que as variáveis independentes: idade, sexo, tempo de trabalho, experiência, explicam as variáveis latentes (proximidade, autonomia e punitivos) e o modelo de mensuração, em que as variáveis latentes mencionadas são medidas a partir de indicadores.

Respondido ao ??, alguns diretores se ofereceram para conceder entrevistas ao pesquisador. Para conduzir as entrevistas, foi elaborado um formulário semiestruturado de perguntas, as quais foram utilizadas como guia para as entrevistas com seis dos diretores. O ?? segue no apêndice.

Por fim, algo digno de nota é que este capítulo também se oferece como proposta metodológica para a construção de indicadores para uma avaliação sistêmica e estrutural do gestão prisional. Há uma plethora de órgãos responsáveis pela supervisão do sistema prisional: juízes, promotores, defensores, Departamento Penitenciário Nacional, Conselhos penitenciários nacional e esta-

dual, Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura, par citar alguns. No entanto, na maioria das ocasiões, esses órgãos realizam um *checklist*, limitando-se a identificar a existência ou não de um determinado serviço ou o cumprimento da lei.

Um dos poucos esforços para criar um sistema de indicadores de avaliação foi feito por CABRAL (2006), mas sua proposta não avançou. A presente pesquisa retoma a ideia de se construir um sistema de indicadores para uma avaliação sistêmica e estrutural da política penitenciária estadual. O modelo de equação estrutural permite avaliar os vários aspectos do sistema prisional, por exemplo, saúde, segurança, disciplina, assistência jurídica, a partir de um grande conjunto de indicadores, os quais podem ser reduzidos a esses componentes e apresentar resultados válidos, confiáveis e passíveis de generalização.

3.4 Respostas dos diretores - Análise descritiva

A partir daqui passamos à análise descritiva das respostas dos diretores. Iniciamos com o perfil, seguindo para sua relação com os agentes penitenciários, sua autonomia, relação com outros grupos tanto da administração prisional, quanto externos. Terminamos esta seção com a orientação político-criminal dos diretores, o que abre caminho para a próxima seção, que trata da análise inferencial.

3.4.1 Perfil dos diretores

A carreira do servidor penitenciário é *sui generis* dentro do sistema de justiça. O Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública são compostos por servidores de carreira, os quais ingressam na mesma posição e iniciam atuando em primeira instância. No caso do defensor público, este atuará em primeira instância e segunda instância. A Polícia Militar possui uma divisão secular entre praças e oficiais. A Polícia Civil possui uma divisão entre delegados e não-delegados. Diferentemente dessas carreiras, os agentes penitenciários ingressam como agentes e permanecem como agentes. Todo diretor de unidade

prisional sabe que, a qualquer momento, poderá retornar ao serviço penitenciário de custódia e escolta interna.

A [Figura 11](#) mostra a idade dos diretores. A maior concentração está entre trinta e cinco e cinquenta e cinco anos. Pouquíssimos são jovens, o que contrasta com a idade dos presos, por exemplo, que varia entre 18 e 35 anos de idade. A maioria também ingressou no serviço prisional há mais de 20 anos. A [Figura 12](#) mostra o número de diretoras em relação ao número de diretores. Estes são cinco vezes mais.

Por sugestão do Comitê de Ética da Secretaria de Administração Penitenciária, foram retiradas as perguntas sobre a graduação dos diretores e sobre a localização de sua unidade, se no interior ou na Capital, para evitar a possibilidade de identificação. Essa exclusão de questões acabou prejudicando a análise. Isso porque, durante as entrevistas, alguns manifestaram que somente optaram por curso superior quando vislumbraram a possibilidade de se tornarem diretores.

Quanto à nomeação para diretor, já houve tentativas de tornar objetivo o processo de nomeação. No entanto, este permanece informal e baseado nas relações pessoais estabelecidas entre agentes penitenciários e seus superiores hierárquicos. A relação de confiança é crucial para a nomeação. Segundo um dos diretores:

Fiquei em (unidade prisional) até o (ano), quando o excelentíssimo (secretário) juntamente com o dr. (diretor de unidade) solicitaram se eu pudesse contribuir na direção da unidade prisional. Foi quando eu vim para cá e estou aqui até hoje. Assumi aqui (data) e estamos exercendo este trabalho dentro do possível (...). O (secretário) deve ter conversado com o (diretor) e assim eles queriam uma pessoa de confiança para tá travando (nessa unidade prisional) e em conversa entre os dois eles acharam por bem estar me convidando.

A [Figura 13](#) mostra o tempo em anos desde que o diretor ingressou no serviço prisional. A maioria dos respondentes está na SAP há mais de 20 anos. Ingressaram como agentes penitenciários e daí seguiram uma trajetória de vários anos até se tornarem diretores. Para muitos a ascensão foi um tanto

Figura 11 – Idade dos diretores

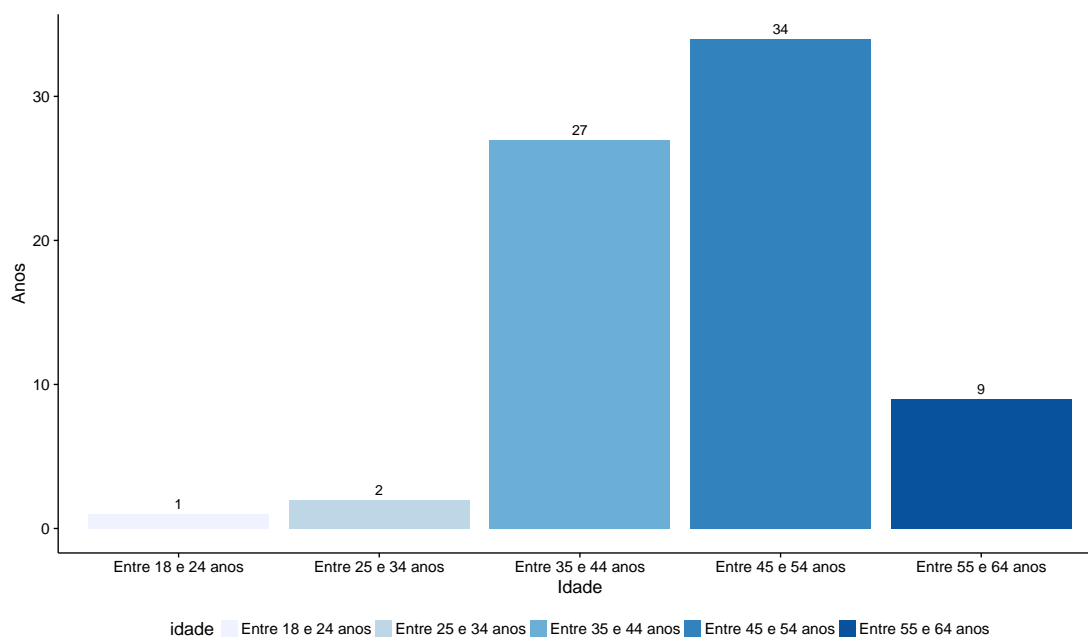
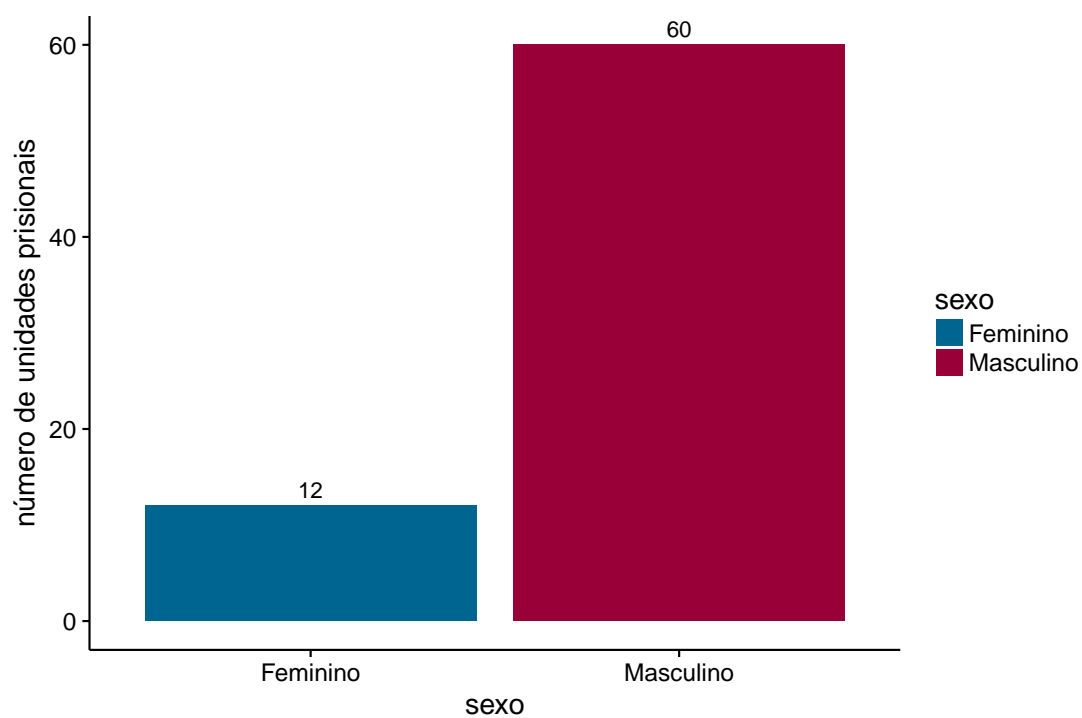


Figura 12 – Sexo dos diretores



acidental. Em dado momento, o diretor da unidade o convida a integrar sua equipe de confiança, e.g. assistente, diretor de segurança ou outra diretoria e, a partir daí, o cargo de diretor entra no radar de expectativas. Como a Lei de Execução Penal exige curso superior para ser diretor, mencionando os cursos:

Art. 75. O ocupante do cargo de diretor de estabelecimento deverá satisfazer os seguintes requisitos:

I - ser portador de diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviços Sociais;

II - possuir experiência administrativa na área;

III - ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

Parágrafo único. O diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e dedicará tempo integral à sua função.

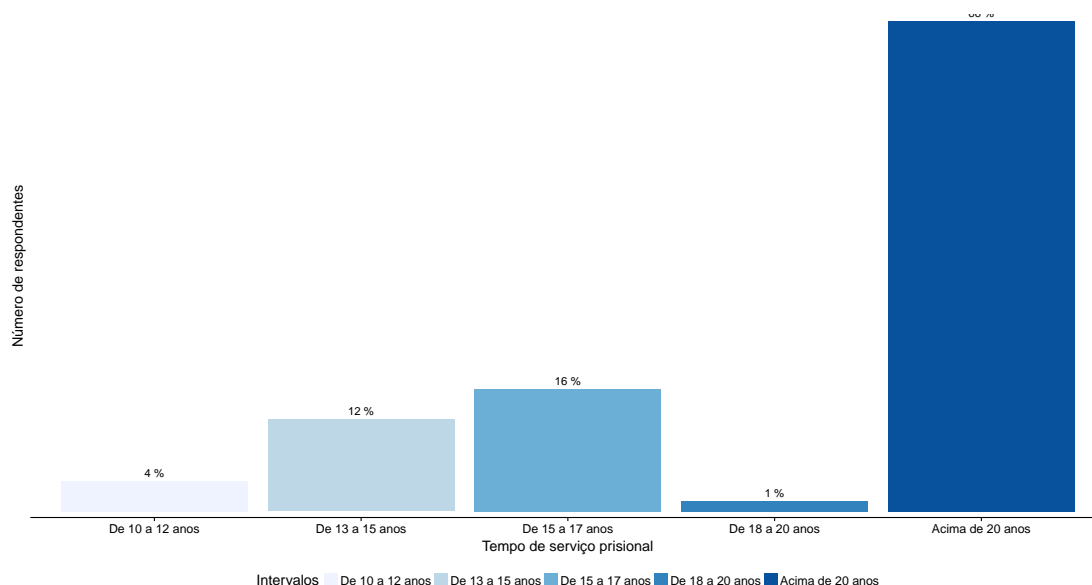
É comum encontrar diretores que fizeram um desses cursos mesmo sem jamais ter exercido tal profissão. Aparentemente, somente ingressaram na faculdade porque surgiu a possibilidade de se tornarem diretores:

Eu sou formado em pedagogia pela Universidade Federal do Mato Grosso. Formei em 1996 (...). Eu já fiz essa faculdade, eu era casado na época, não tinha condições de fazer uma faculdade particular, então foi a faculdade que me ofereciam o curso que eu conseguia fazer e que me desse chance de crescer dentro do sistema.

3.4.2 Orientação político-criminal dos diretores

Para conhecer a orientação político-criminal dos diretores, elaboramos declarações baseadas nas teorias dos fins da pena [Figura 14](#). Os resultados mostram que nenhuma postura político-criminal prepondera sobre as demais, embora a prevenção especial positiva (ressocialização) e a prevenção geral funcionalista (reforçar o respeito às leis) gozem de um pouco mais de aceitação. Por outro lado, a visão de que sua missão é proteger a sociedade não é tão bem aceita, o que mostra uma tendência ao distanciamento de uma concepção de segurança pública.

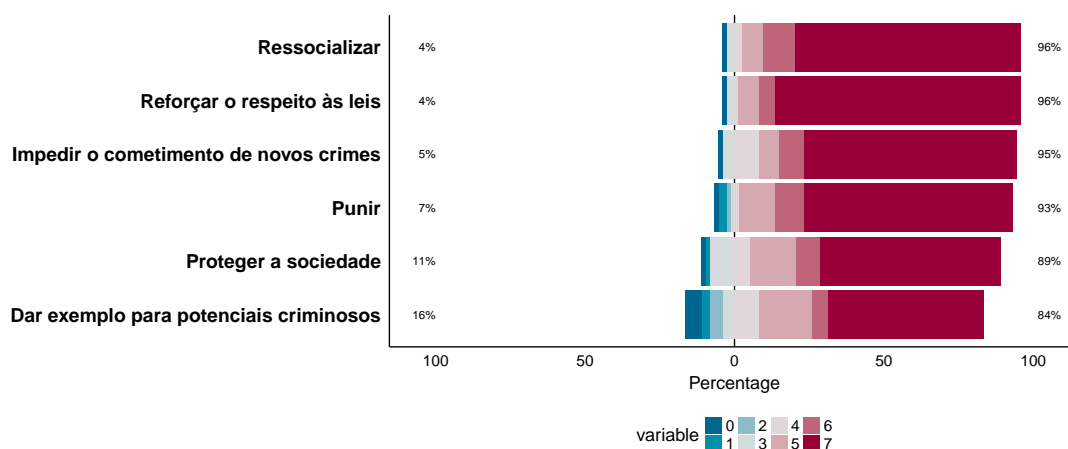
Figura 13 – Tempo em anos desde que o diretor ingressou no serviço prisional



Combinadas com as questões relativas sobre identificação com a atuação policial, nota-se que há um distanciamento da lógica da segurança pública. Por outro lado, a identificação do diretor, e do agente penitenciário, com a administração da justiça não foi confirmada. Isto é, no dilema entre se posicionar como órgão de segurança pública ou como órgão do sistema de justiça, os diretores não parecem ter elaborado qualquer reflexão a respeito. Com base em suas respostas, a administração penitenciária parece estar numa zona indefinida. Não é um órgão de segurança, não é um órgão da justiça, mas absorve discursos de ambos os âmbitos:

Tanto a sociedade quanto uma boa parte dos servidores, eles têm o diretor como a figura opressora, como a figura carrasca. As visitas têm esse tipo de de. Eles acham que é dessa forma porque eles não conhecem o meio carcerário. Eles vão pela maneira que o preso passa. Então (...) aqui a gente tem uma unidade que a gente cobra muito disciplina, cobra muito a rigor esta questão da segurança e da disciplina.

Figura 14 – Qual desses objetivos você considera mais importantes para a administração prisional



3.4.3 Limitações na gestão

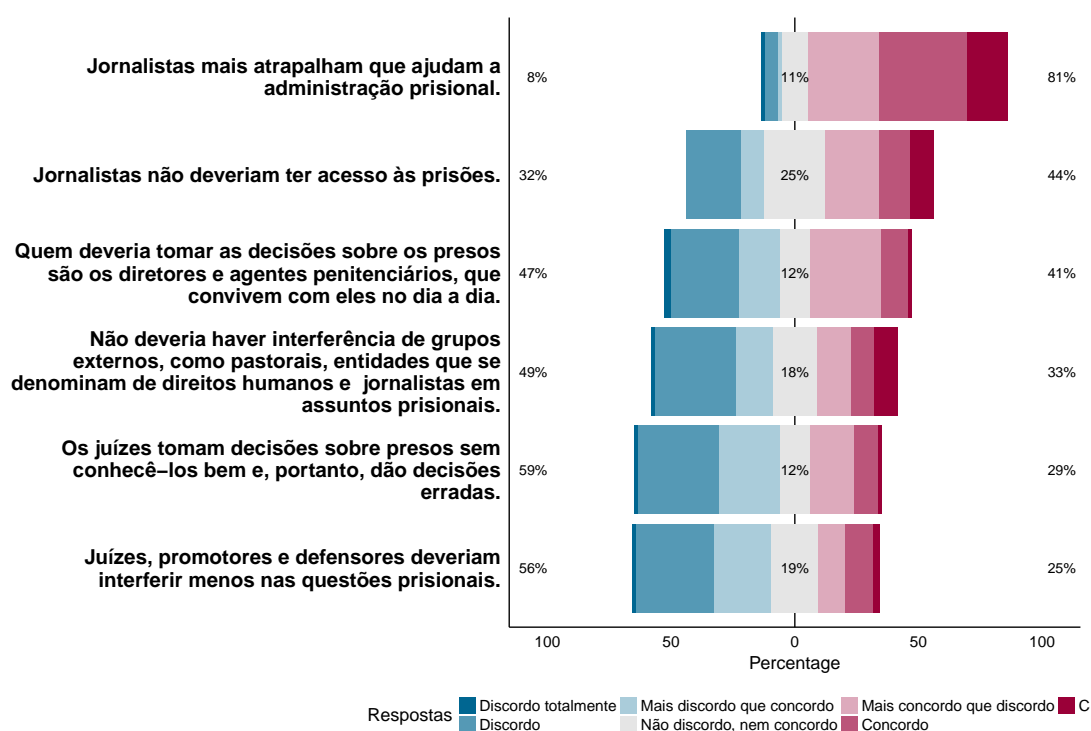
A principal dificuldade relatada pelos diretores é o número de presos. Para eles, há um excesso de presos e constantes inaugurações de unidades prisionais para abrigar pessoas que, em princípio, não deveriam estar ali. Ao afirmar que o problema está nas relações anteriores, conferir abaixo, esses diretores indicam que problemas que deveriam ser tratados no âmbito das políticas sociais, e.g., educação e assistência social, estão sendo tratados com o aprisionamento. Isso pode ser denotado da seguinte fala, em que a falta de informação foi chave para o aprisionamento:

Temos dificuldades em questão de presos, número de presos (...). Este vai pegar dez papelotes de cocaína, vai misturar, vai fazer virar vinte, porque ele acha que o tráfico é assim e vai vender e vai preso. Quando ele vai preso, é tráfico de entorpecente, é uma situação que é inafiançável. É uma situação que para ele ter benefício na pena, ele tem de completar 2/5 de pena para ter benefício. E nisso, o pessoa vai indo para as unidades prisionais e vai enchendo as unidades. Nunca criou-se tanta unidade prisional. A questão não é inaugurar, inaugurar, inaugurar. A questão é essa, as pessoas que estão nas unidades prisionais são pessoas em que as consequências em que ele veio para esse crime são pequenas, por falta de informação.

Outra limitação está na quantidade de demandas externas. Segundo

alguns diretores, eles ocupam mais de 50% do seu tempo respondendo a correspondências e solicitações de agentes externos à unidade. Demandas de familiares, demandas do Ministério da Justiça, explicações aos juízes, promotores e defensores sobre denúncias contra a unidade. Nesse sentido, os diretores parecem mais confortáveis com grupos que lhes causam menos demandas ou que os expõem menos. A Figura 15 ilustra o quanto os diretores são refratários à atuação de jornalistas. Pelas respostas, uma possível interpretação é de que, embora abstratamente considerem relevantes o papel de agentes estranhos à gestão, e.g. mídia, ONGs e grupos religiosos, sua interferência concreta no dia a dia não é bem-vinda.

Figura 15 – Percepção dos diretores em relação a agentes externos

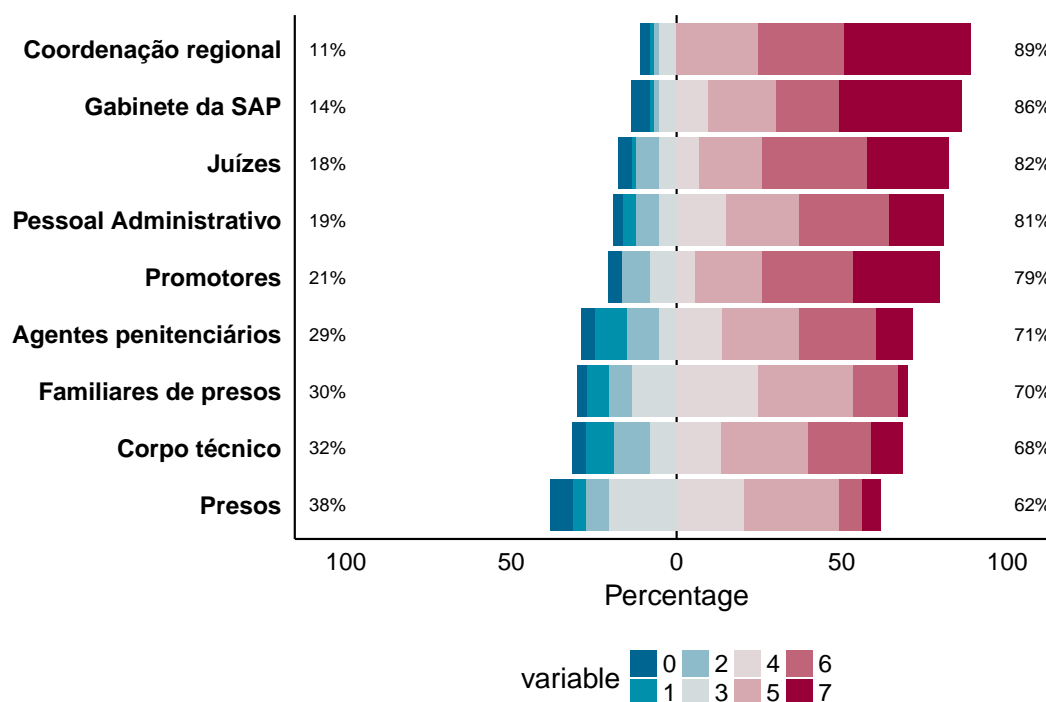


Esse quadro se torna mais interessante quando observamos como os diretores reputam aqueles que ele, por exigência legal, tem de tratar, sejam eles operadores do sistema prisional ou de justiça, ou familiares e presos.

A Figura 16 coloca os superiores diretos dos diretores no topo da lista

daqueles com os quais ele prefere trabalhar, enquanto que o corpo técnico, presos e familiares posicionam-se na base. A possível explicação para posicionar o corpo técnico, profissionais da saúde, advogados, psicólogos e assistentes sociais, deve-se ao fato de estes não estarem diretamente subordinados aos diretores ou à sobrecarga de demandas de presos para esses profissionais em relação à insuficiências desses serviços.

Figura 16 – Com qual desses grupos você acha mais fácil trabalhar?



A Figura 17 posiciona o Ministério Público e o Judiciário no topo, enquanto que a Defensoria Pública é a menos apreciada. Nas entrevistas com os diretores, estes manifestaram que para eles a Defensoria Pública deveria se ocupar mais dos casos individuais e menos da fiscalização das condições das prisões.

Eu tenho uma visitante, vamos dizer, essa visitante veio para a unidade prisional, estava portando uma aparelho celular no órgão genital (...) e essa mulher foi suspensa. E quem pega esse aparelho são os servidores, são as servidoras. Passa um determinado tempo (...) essa mulher daqui a pouco ela está aí de volta, e é uma coisa que ela não vai entrar porque

existe uma portaria da administração penitenciária que não autoriza nesses casos. Diante disso, você vai ter alguns órgãos como a Defensoria Pública, você vai ter outros órgãos que vão entrar para defender essa visita. E essa visitante vai alegar e a Defensoria vai alegar “a mas, o preso tem direito à visita”.

Em outro momento o mesmo entrevistado menciona claramente que seu maior problema é a Defensoria Pública e o Disque 100 (Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República)

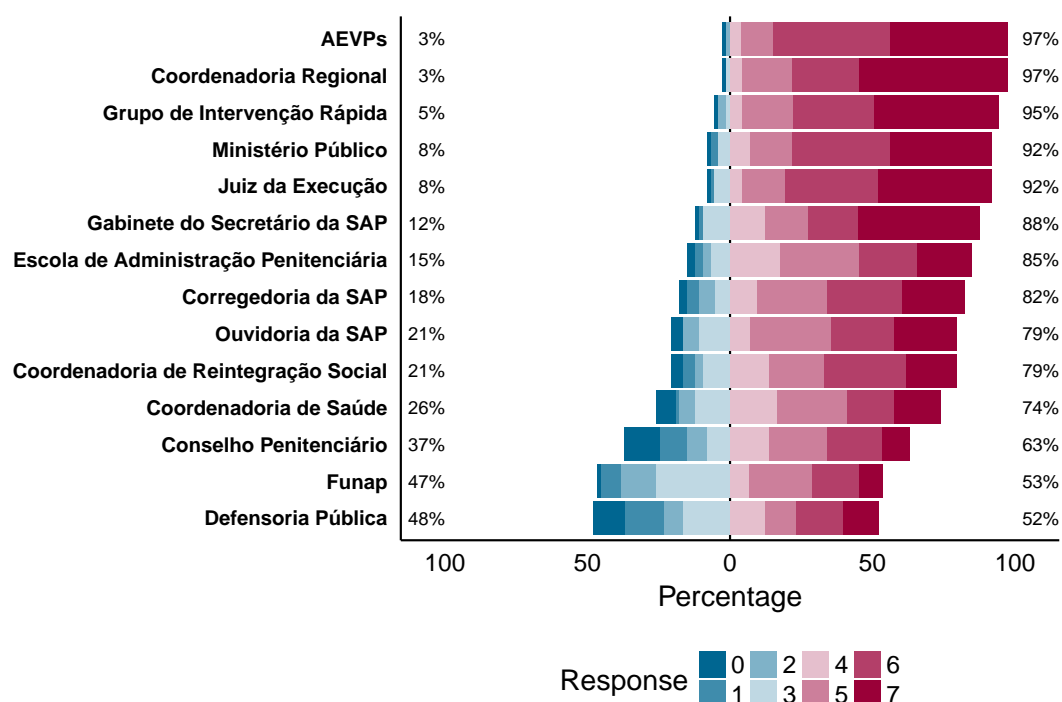
O meu maior problema hoje é a Defensoria Pública. A Defensoria Pública, como ela não tem um conhecimento do cárcere, ela entra com vários pedidos, não sei se isso é para gerar números, não sei o que que é. São solicitações absurdas. Nós temos aí hoje também um disque 100, em Brasília e este é o maior absurdo. Este é o que mais me atrapalha porque ele dispara e tudo o que você vai, na unidade prisional, colocar para que o preso não tenha uma regalia, uma regalia que eu digo, são meios que o preso está usufruindo para algumas atitudes ilícitas, você corta. Aí começam visitantes: “a unidade não pode nada, na unidade o diretor é um carrasco”. Só que quando esta denúncia vem. Do Disque 100, ela vai para a Secretaria, para a Corregedoria, para o Ministério Público, para o juiz da execução daqui, para o juiz da execução de São Paulo, promotoria, nós temos que responder.

3.4.4 Autonomia do diretor

Para abordar a autonomia do diretor, foram feitas várias perguntas relativas à sua capacidade disciplinar sobre os presos, bem como sobre os agentes penitenciários. Além disso, perguntou-se como ele se posiciona em relação aos demais órgãos da administração penitenciária e como ele se coloca frente à proposta de ser policial. A [Figura 18](#) mostra a opinião dos diretores em relação à sua autonomia. Do mesmo modo, a [Figura 19](#) ilustra como percebe sua autonomia em relação a outros grupos: presos, agentes e administração penitenciária central.

Quanto à capacidade disciplinar sobre os agentes penitenciários. Há uma clara manifestação de impotência em relação aos agentes e sobre as facções. Segundo um dos diretores, declarações abaixo, sua função tem se reduzido à

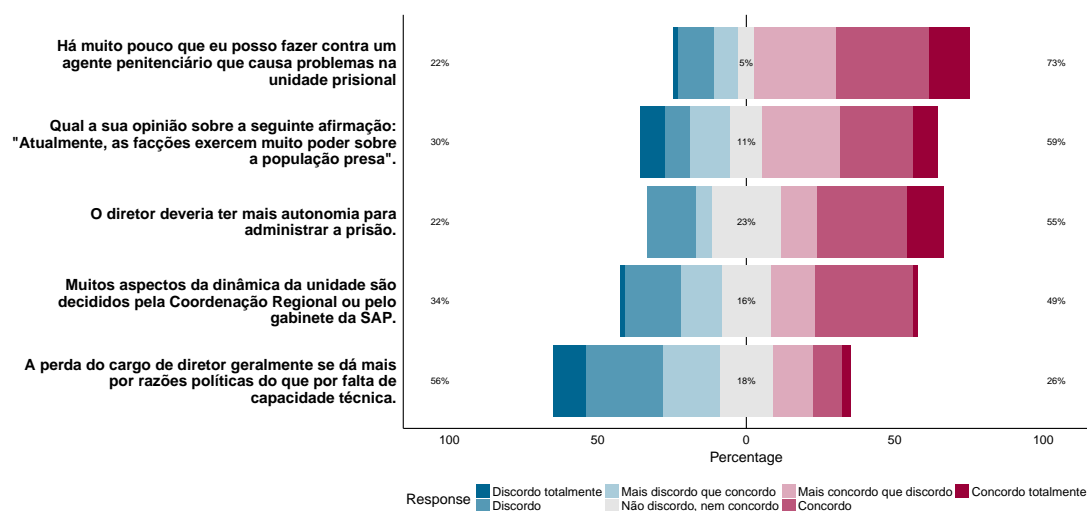
Figura 17 – Como você classificaria o desempenho dos seguintes órgãos ou grupos?



administração de conflitos, com limitado poder disciplinar, especialmente sobre os agentes penitenciários. Tanto em relação aos agentes, quanto em relação aos presos, os diretores parecem apontar a ampliação de direitos como obstáculo à efetividade da gestão. Se não fossem os direitos, haveria melhor gestão.

Hoje a gente não tem tanta força contra funcionário, a gente simplesmente tem que cumprir a legislação e fazer com que o serviço saia. Então a gente tem uma dificuldade muito grande em gerir, porque hoje está muito fácil para quem não quer trabalhar. Ele vai pega um atestado de 60, 90 dias, tem gente que faz cinco anos que não trabalha. A gestão hoje, ela é muito difícil porque hoje você tem que gerir conflito. O diretor hoje não tem mais poder de fala para o funcionário, olha você faz, se não faz tem uma sindicância você vai ser punido, você tem de ficar gerindo conflito. (No passado), eu acho que o diretor tinha muito mais facilidade de trabalhar, ele tinha uma autonomia maior. Quando eu comecei nessa penitenciária, a gente tinha horário para chegar, horário para sair, você não faltava, você tinha convocação. A gente vinha para trabalhar. Ele (o diretor) tinha o

Figura 18 – Percepção dos diretores sobre os limites de seu poder e autonomia



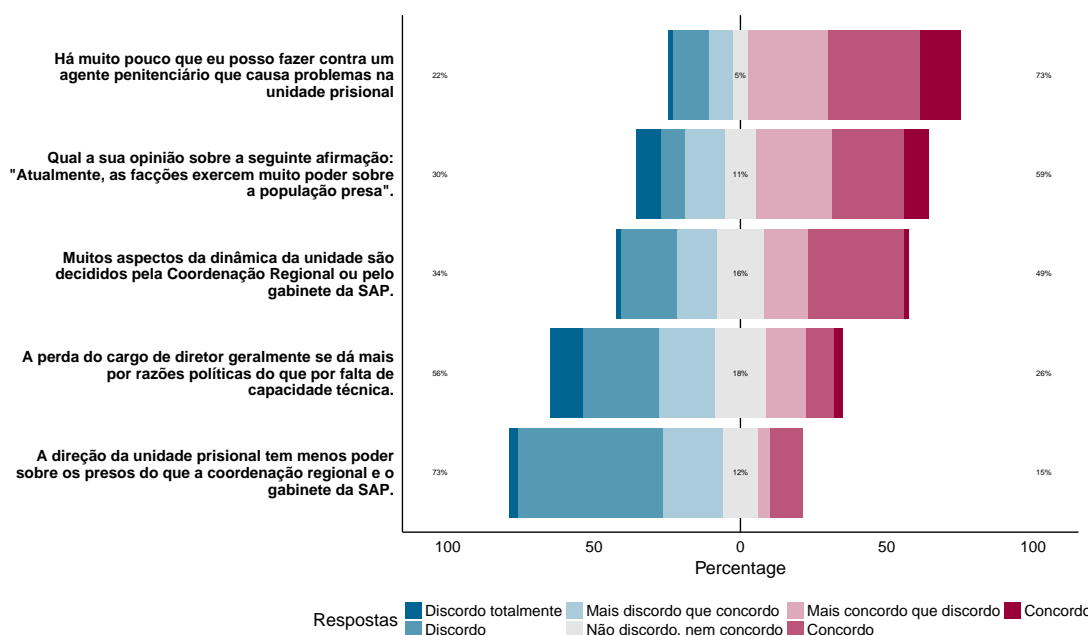
poder de punir, tinha a verdade sabida na época. Hoje o diretor não pode muita coisa. Então a gente fica muito engessado nessa questão.

Isso não obstante, quando analisamos as respostas ao questionário, *fig:la gentes, os diretores revelaram uma orientação positiva em relação aos agentes penitenciários.*

A [Figura 21](#) e a [Figura 22](#) mostram a percepção dos diretores em relação à proposta de serem policiais. É interessante notar que há uma substancial diferença entre o que eles entendem como a legitimação social e a legitimação entre presos. A maioria concorda que “A sociedade não tem o mesmo respeito por agentes penitenciários, inclusive diretores, que tem por policiais”, mas discorda que “Se agentes penitenciários fossem policiais, os agentes e diretores teriam mais autoridade sobre os presos”. Ao nosso ver, essa diferença revela que, para os diretores, ser policial não melhoraria a gestão penitenciária em termos de relacionamento com a população carcerária, mas externamente, perante as expectativas sociais, sua imagem melhoraria.

Essa polarização se reflete na questão posicionada entre as duas nas figuras mencionadas “Deveria ser criada a polícia penitenciária”, onde os diretores parecem claramente divididos. Isso porque, há vantagens para a carreira em ser policiais, mas não há vantagens para a qualidade da gestão prisional.

Figura 19 – Percepção dos diretores sobre sua autonomia em relação a outros grupos



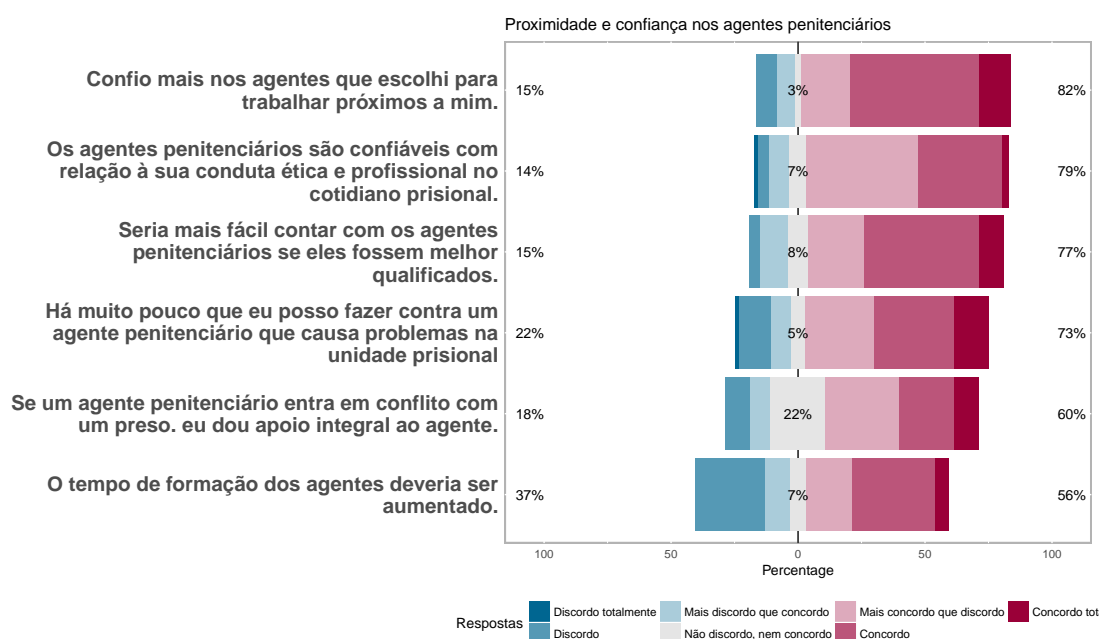
O sistema penitenciário é uma coisa tão fechada, que a gente não é policial, a gente não é bandido, ninguém sabe o que a gente faz aqui dentro. Existe muita mística.

3.4.5 Perfil dos presos

O perfil dos presos não foi exaustivamente explorado na pesquisa. As perguntas relativas aos presos estiveram mais voltadas a verificar se este perfil influencia a opinião dos diretores sobre punitivismo, autonomia e disciplina. A realizar a pergunta sobre o risco do preso, [Figura 23](#), nossa suspeita era de que diretores tenderiam a ter uma opinião mais restritiva e punitiva em relação aos presos quando estes oferecessem alto risco.

Do mesmo modo, unidades prisionais onde as facções exercem controle sobre a população presa, conferir [Figura 24](#), supostamente influenciariam a opinião do diretor sobre sua capacidade disciplinar sobre os presos.

Figura 20 – Proximidade e confiança nos agentes penitenciários



Por fim, um alto percentual de presos provisórios na unidade, como revelado na [Figura 25](#), indicaria alta rotatividade e menor controle do diretor sobre o fluxo da unidade. Unidades com maior número de condenados apresentariam um quadro mais estável e

Figura 21 – Percepção sobre a posição do agente como policial em relação ao tempo de serviço

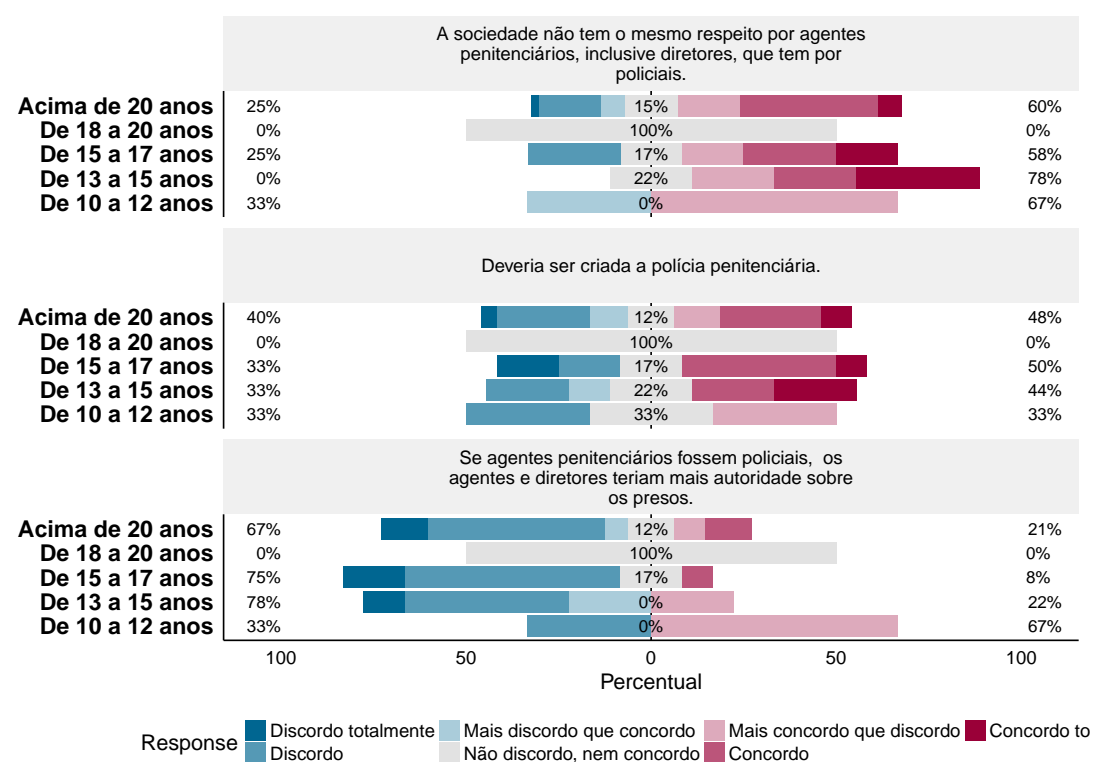


Figura 22 – Percepção sobre a posição do agente como policial em relação à idade

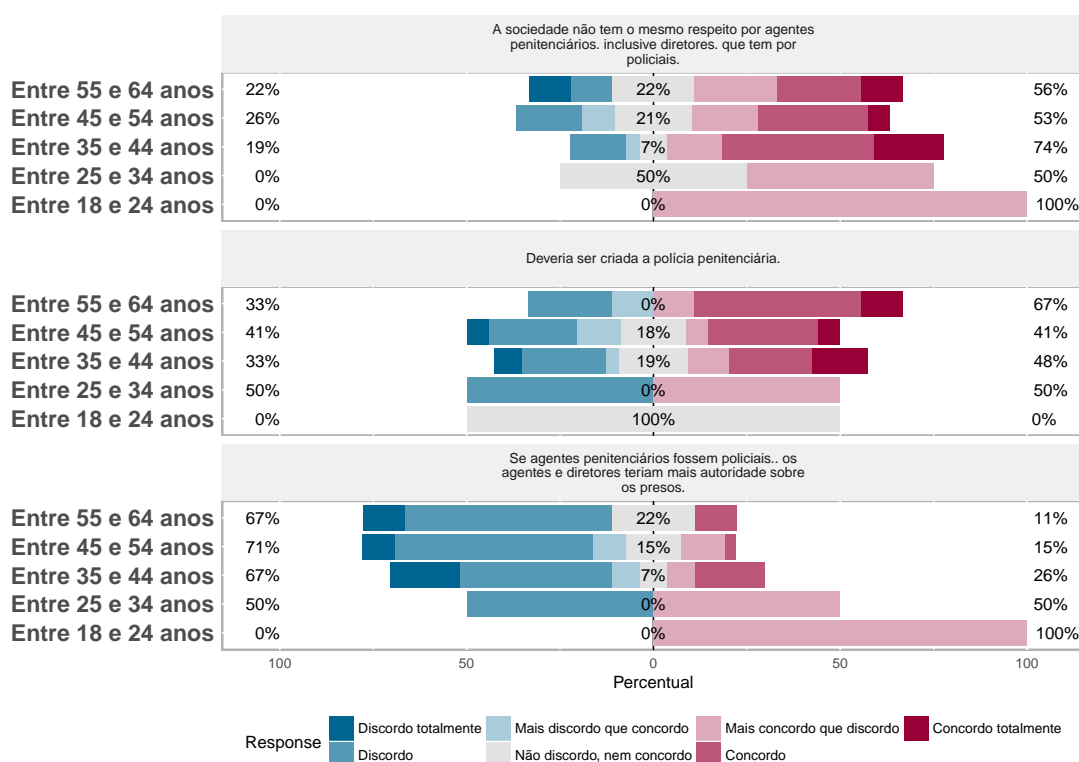


Figura 23 – Como você classificaria os presos de sua unidade segundo os riscos oferecidos

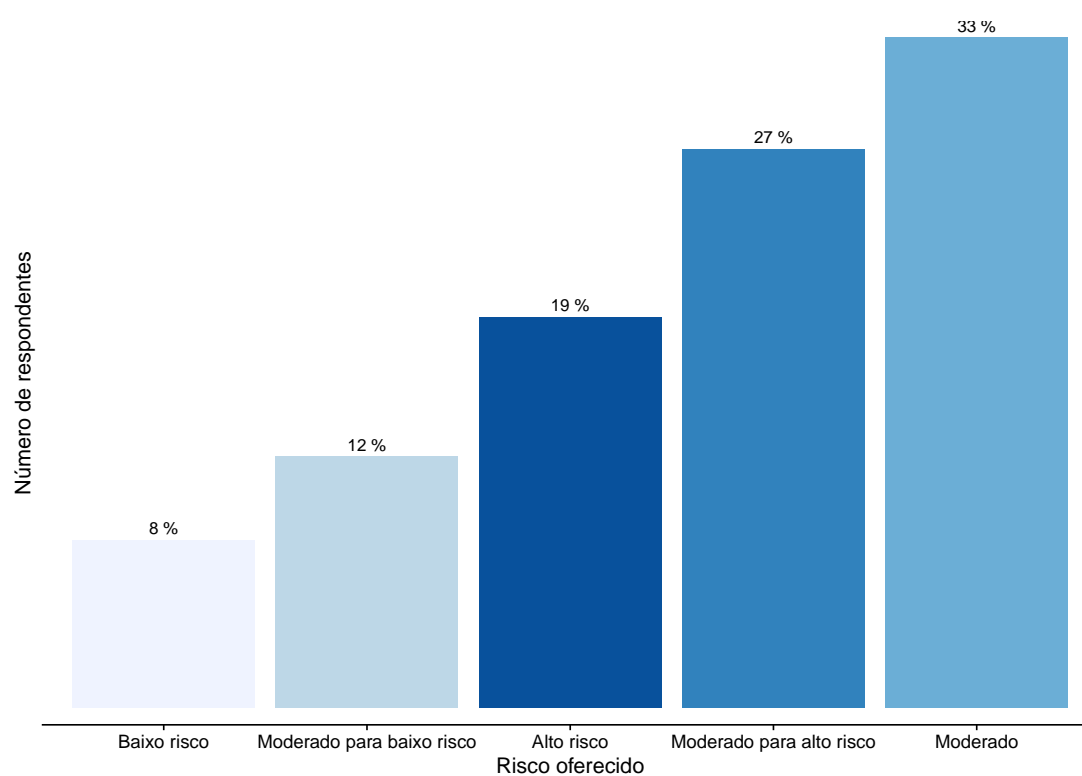


Figura 24 – Os presos dessa unidade têm convívio com qual facção?

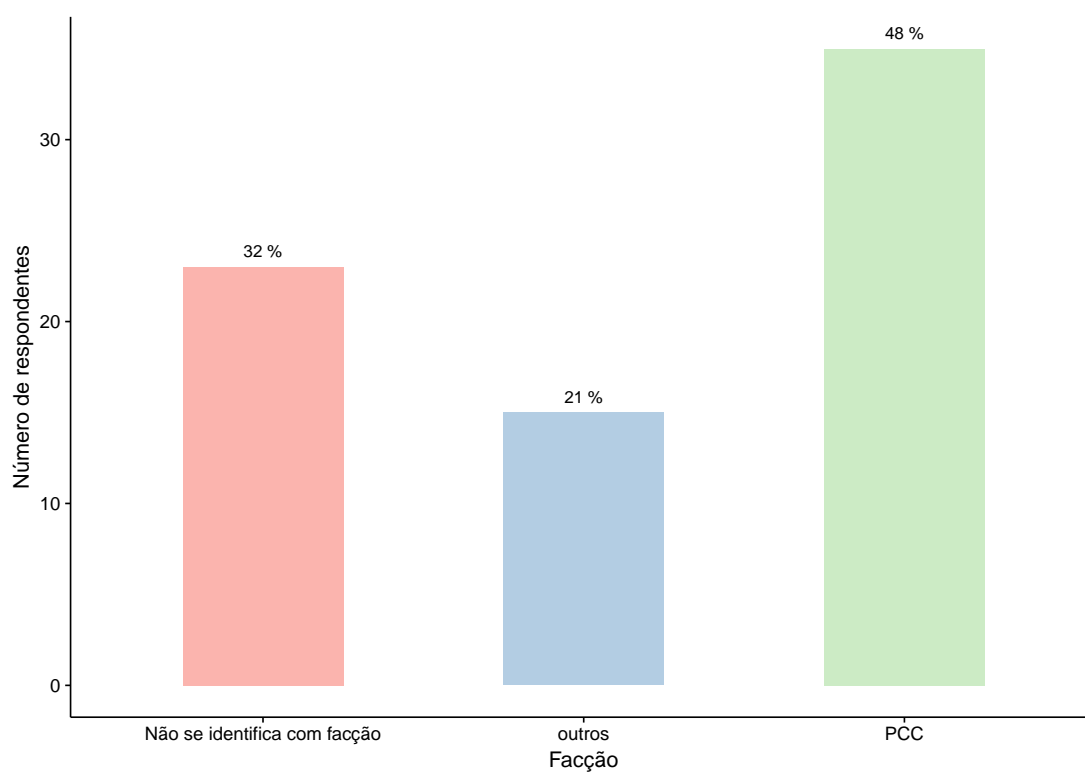
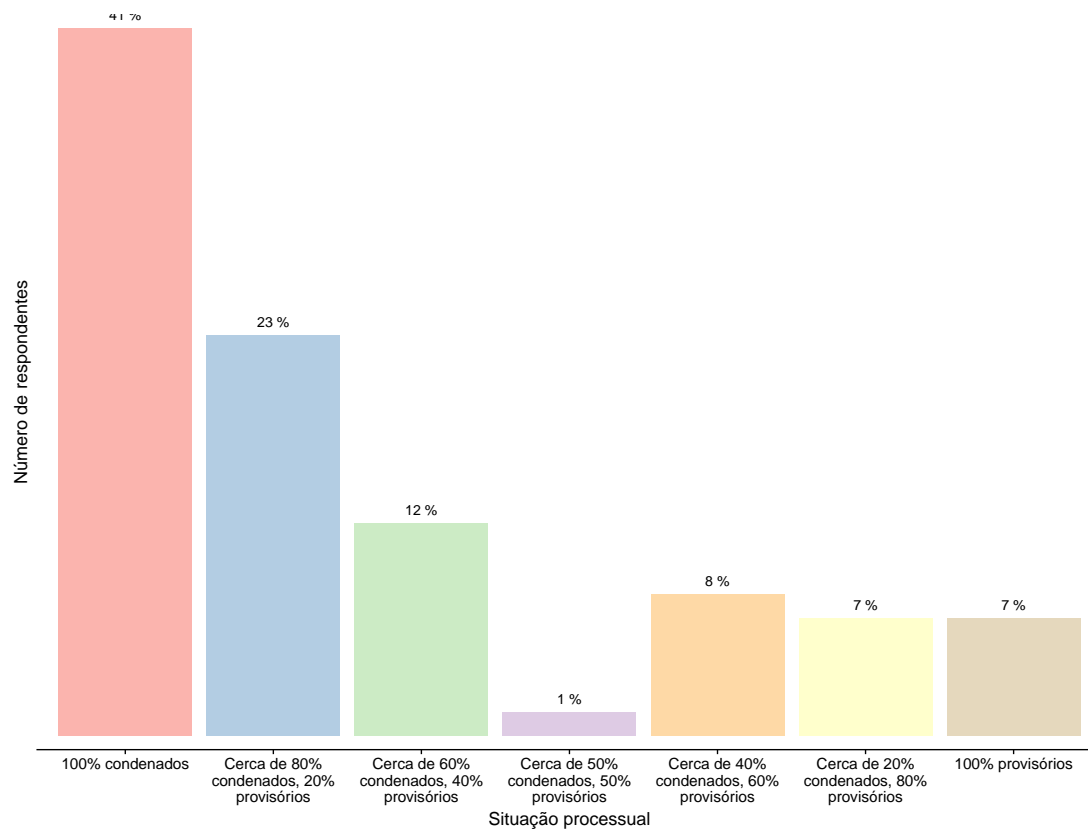


Figura 25 – Qual a situação processual dos presos sob sua custódia?



3.5 Análise das propensões latentes dos diretores

Como anteriormente dito, para analisar as propensões latentes dos diretores com respeito à política criminal e sua autonomia em relação os demais grupos, optamos por definir somente três variáveis latentes, punitividade, proximidade e autonomia. O [Quadro 3.1](#) mostra a descrição das variáveis e os respectivos fatores nos quais elas carregam (*load*).

Quadro 3.1 – Quadro dos indicadores e fatores

```
## Warning in readChar(con, 5L, useBytes = TRUE):  
não foi possível abrir o arquivo comprimido  
'/home/rstudio/R/TESE/diretor/baseSem.rda', motivo provável 'No  
such file or directory'  
## Error in readChar(con, 5L, useBytes = TRUE): não é possível  
abrir a conexão  
## Error in ztable(tabela[[2]], tabular = TRUE, align =  
"p|C{2cm}|C{11cm}|C{2cm}"): objeto 'tabela' não encontrado  
## Error in print(z): objeto 'z' não encontrado
```

Tabela 4 – Medidas de ajuste do modelo de equação estrutural

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
comprimido '/home/rstudio/R/TESE/diretor/ajuste.rds', motivo
provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in cbind(ajuste[1:21, ], ajuste[22:42, ], ajuste[43:63, ]):
objeto 'ajuste' não encontrado
## Error in unlist(aj[]): objeto 'aj' não encontrado
## Error in ztable(aj, include.rownames = F, align =
"C{3cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}|C{2cm}", : objeto 'aj' não
encontrado
```

As medidas de ajuste do modelo, [Tabela 4](#) indicam um ajuste razoável para alguns índices (GFI = 0,84) e bom para outros (X^2 , pvalor>0,05), CFI>0,9 e RMSEA<0,05. No entanto, para erros robustos o modelo está mal ajustado. Medidas de ajuste do modelo informam o grau de aproximação entre o modelo predito e os valores observados. Neste caso, o modelo, embora com deficiência, aponta na direção de que os indicadores selecionados medem adequadamente os construtos (fatores).

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/diretor/baseEdic.rds', motivo provável 'No such
file or directory'

## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão

## Error in parameterEstimates(fit1): não foi possível encontrar a função
"parameterEstimates"

## Error in nrow(parEst): objeto 'parEst' não encontrado

## Error in eval(expr, envir, enclos): objeto 'rws' não encontrado

## Error in xtable(parEst, caption = "Valores estimados resultado da
análise fatorial\\label{tab:indicadoresEst}", : objeto 'parEst' não encontrado

## Error in print(ParFit, label = "tab:indicadoresEst", caption.placement
= "top", : objeto 'ParFit' não encontrado
```

A ?? mostra a correlação entre os resíduos. Todos os valores são baixos, menores que 0,1, com exceção de dois indicadores (v20 e v6) que carregam em autonomia e proximidade, mas isso é correlação espúria, obra do acaso, vez que eles medem dois construtos que não se confundem. Esta é razão porque não incluímos os resíduos na [seção 3.6](#).

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/diretor/fit_res_cor.rds', motivo provável 'No such
file or directory'

## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão

## Error in nrow(fit1_res_cor): objeto 'fit1_res_cor' não encontrado

## Error in eval(expr, envir, enclos): objeto 'rws' não encontrado

## Error in xtable(fit1_res_cor, caption = "Correlação entre os resíduos\\label{ta
: objeto 'fit1_res_cor' não encontrado

## Error in print(x_fit_res_cor, label = "tab:residuos", caption.placement
= "top", : objeto 'x_fit_res_cor' não encontrado
```


Figura 26 – Modelo estrutural da análise dos fatores que influenciam as respostas Desenho

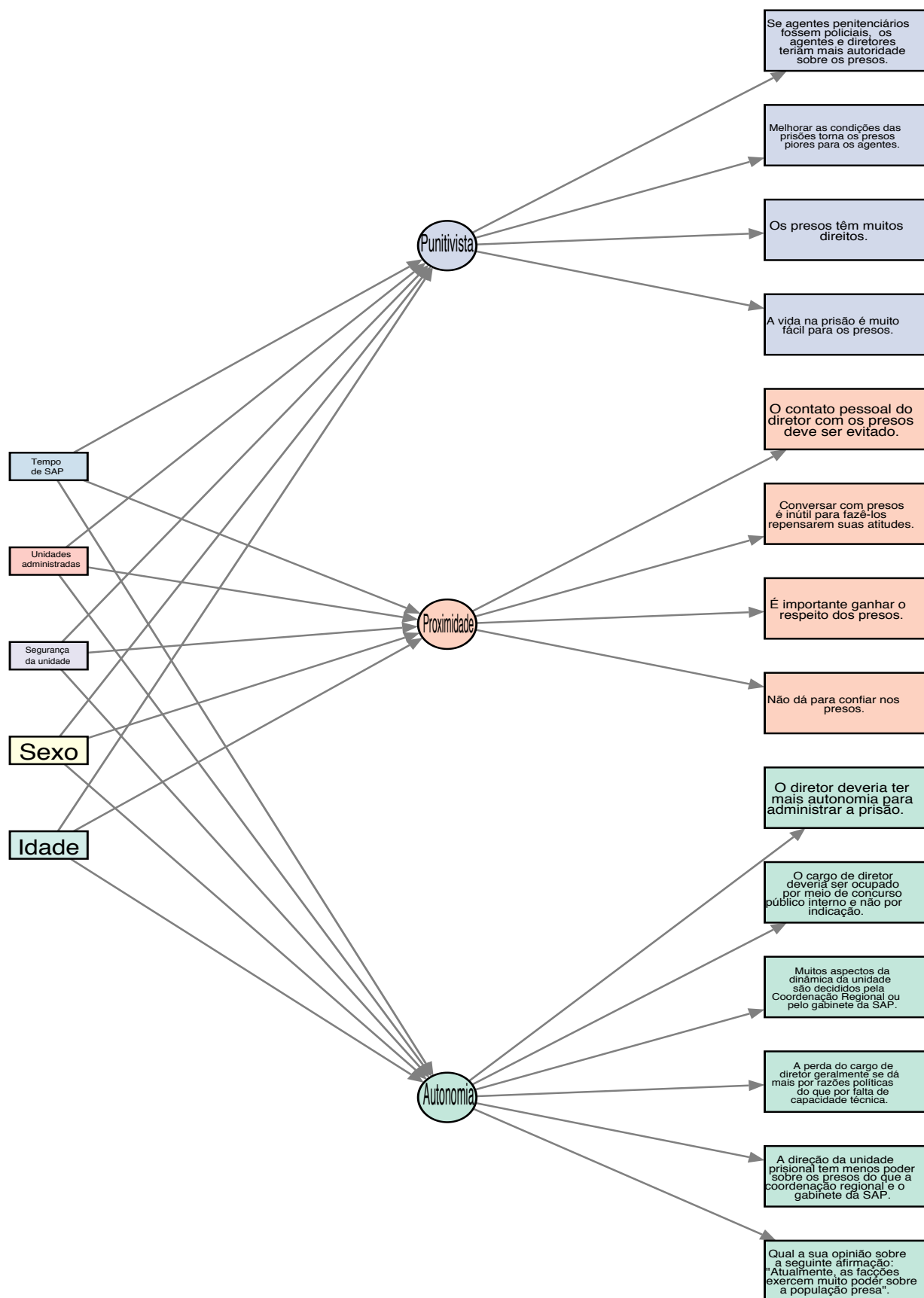
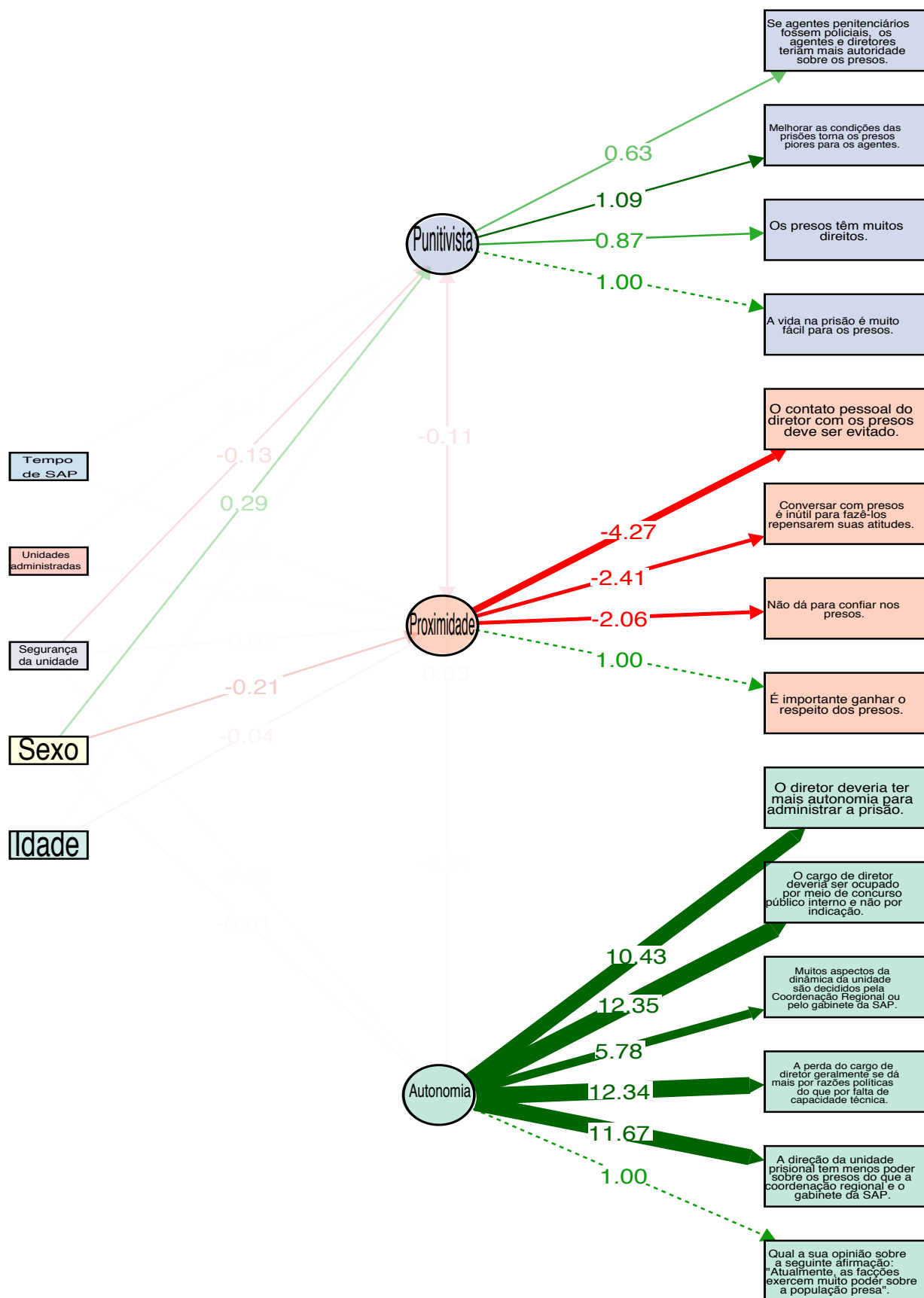


Figura 27 – Modelo estrutural da análise dos fatores que influenciam as respostas Resultado



3.6 Interpretação dos resultados

Se observarmos os resultados da [seção 3.6](#) com relação a influência da idade, do sexo e experiência no sistema prisional, vemos que as setas são praticamente transparentes, indicando que o efeito prático dessas variáveis sobre proximidade, autonomia e punitivismo é virtualmente nenhum. Aparentemente, apenas as diferenças entre sexo se mostram relevantes quanto ao punitivismo. Isto é, conforme já comentamos na análise descritiva, mulheres são aparentemente menos punitivas que os homens.

Ainda assim, se observamos a significância estatística na **??**, ou seja, na linha que relaciona punitivismo com a variável v44, o p-valor é de 0,17, indicando não significância, não estamos autorizados a concluir que essas variáveis influenciam as orientações político-criminais dos gestores. Eventualmente, futuros modelos, com maior amostra e um desenho de pesquisa menos limitado que este, poderão oferecer melhores *insights* com respeito às diferenças. Por ora, nossa conclusão caminha no sentido de que a comunidade dos gestores prisionais aparenta ser homogênea⁶ quando se trata de expressar sua opinião sobre esses temas.

Uma vez que os diretores são em geral menos punitivos que os juízes, como se verá no capítulo seguinte, e possivelmente menos punitivos que a sociedade em geral, resta entender o que os torna menos punitivos. Possivelmente porque eles são menos influenciados por estereótipos.

Um dos aspectos mais importantes dessa análise é o de que os diretores são menos punitivistas, embora o sejam. Não comparamos sua opinião com a opinião da população em geral, mas há na literatura base suficiente para afirmar que a população tende a adotar o discurso de que “bandido bom é bandido morto” ([BUENO, 2014](#)) ou de que “quem está preso é porque fez algo errado ou porque merece”. Esse discurso não se reflete na opinião dos diretores, ao contrário, não há adesão a esse discurso, vez que eles detêm dois conhecimentos importantes: sabem o que trouxe cada um dos presos àquele

⁶ Não estamos afirmando que ela é homogênea, apenas que não podemos descartar essa conclusão e que ela é plausível

lugar e conhecem, ainda que superficialmente, o comportamento de cada um na interação cotidiana com os demais presos e agentes penitenciários.

Ao que parece, o convívio dos diretores com a população presa os torna mais empáticos a essa população, especialmente porque eles tendem a etiquetar menos os presos enquanto grupo e assimilar menos os estereótipos relacionados ao preso, e, por outro lado, fazer distinções próprias de burocratas do nível de rua (LIPSKY, 2010), separando os presos entre aqueles considerados merecedores dos não merecedores.

As medidas de ajuste do modelo Tabela 4 indicam um bom ajuste. É importante observar que embora haja falhas no modelo, ele constitui um primeiro esforço para se construir uma proposta de avaliação do sistema penitenciário com base em uma análise sistemática e estrutural. As avaliações realizadas até o momento baseiam-se somente na inspeção de uma unidade prisional por uma autoridade de vigilância ou fiscalização. Essas autoridades geralmente trazem um formulário na forma de *checklist* e simplesmente apontam a existência ou não de um determinado serviço ou exigência legal na unidade prisional.

O modelo que estamos propondo visa avaliar aspectos do sistema prisional em seu conjunto. A análise das manifestações dos diretores é apenas um exemplo de uma metodologia que pode ser ampliada para outros aspectos do sistema prisional. Por exemplo, é possível avaliar o serviço de saúde do sistema prisional a partir de um conjunto de indicadores, ou seja, a assistência à saúde operaria como variável latente e indicadores como: proporção de profissionais de saúde, proporção de pessoas com tuberculose, número de mortes funcionariam como indicadores ou variáveis observáveis do construto saúde.

Quanto aos resultados relativos às três variáveis latentes e seus impactos sobre indicadores, a Figura 26 mostra o desenho conforme havíamos projetado. A revela o modelo após rodar a análise fatorial. As setas entre as variáveis latentes: punitivismo, proximidade e autonomia e os indicadores, declarações à direita, mostram as cargas das variáveis latentes nos indicadores. Pelos resultados observados na ??, há uma clara indicação de que os diretores são punitivistas, mas esse punitivismo não é tão elevado. As cargas mais

elevadas foram do construto autonomia, mas isso na verdade se explica pela alta variância (não foi possível explicar essa variância). Houve muita oscilação nas respostas. Ao nosso ver, alguns diretores não hesitam em reconhecer que não têm autonomia e que seu poder é diminuído em relação ao PCC e outros atores, enquanto que outros diretores não reconhecem o PCC ou preferem evitar expressar-se sobre esse tema.

Quanto à proximidade, durante as tentativas de contato com os diretores para enviar o questionário e agendar as entrevistas, em muitas ocasiões a conversa por telefone não se deu porque parte dos diretores estava realizando a inspeção diária à unidade prisional. É nessa oportunidade que eles têm acesso ao corpo de custódia e ao técnico, como também a alguns presos. Para alguns diretores, visitar as instalações e conversar com a comunidade prisional faz parte de sua rotina diária. Os resultados apontam nessa direção. Há relativa proximidade entre os diretores e os presos, embora essa seja menor que a proximidade dos demais diretores, ou subdiretores, como o diretor de disciplina, o diretor de reintegração ou o de produção e os próprios agentes penitenciários.

3.7 Considerações finais sobre capítulo

Do levantamento feito junto aos diretores, tanto durante as entrevistas quanto em relação às respostas, os resultados são pouco conclusivos com respeito à sua orientação político-criminal. Embora tenhamos observado uma orientação geral punitiva, com diferenças quando desagregamos por sexo ou por idade, parece-nos que os gestores do sistema prisional não possuem uma orientação elaborada sobre os principais aspectos político-criminais do sistema prisional.

Ao nosso ver, esta ausência de elaboração quanto aos propósitos do sistema prisional de alguma forma reflete a política penitenciária no âmbito estadual. O sistema prisional aparentemente serve aos propósitos elaborados em outras instâncias, especialmente na Justiça Criminal e na Segurança.

O papel da administração prisional se reduziu à gestão de riscos e à provisão dos serviços necessários ao mínimo existencial. A gestão de riscos se

caracteriza pela implementação de medidas que reduzam as chances de fuga, mortes e rebeliões. Uma administração prisional eficiente é aquela que garante a não ocorrência desses três eventos. Fugas e rebeliões têm maior relevância porque despertam a atenção do público para a existência das prisões e de seus problemas. Mortes, quando ocorridas em pequena escala, não provocam críticas. Somente quando ocorrem em forma de massacres causados seja por agentes do Estado, como quando ocorreu na Casa de Detenção do Carandiru em 1992 ou mais recentemente em Manaus, quando 66 presos foram mortos em conflito entre gangues é que as mortes são associadas seja à incapacidade do Estado em gerir prisões seja à sua atuação em promover exclusão e eliminação de minorias por meio do sistema prisional.

Uma outra característica a ser apontada é o informalismo e o personalismo que caracterizou a ocupação desses cargos ao longo da história. A reforma administrativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, que culminou na aprovação da Emenda Constitucional número 19, não atingiu os órgãos do sistema de justiça. Não existe um plano de carreira, carreiras diferenciadas e tampouco carreira única no sistema penitenciário. Todos são agentes penitenciários até que um superior hierárquico simpatize e o convide a assumir um cargo de confiança.

Em contrapartida, o afastamento do diretor pode ocorrer por toda sorte de razões. Durante a pesquisa, identificamos que um dos cargos mais importantes no sistema penitenciário, o cargo de coordenador regional, foi ocupado por um agente penitenciário frequentemente elogiado por seus serviços(PENITENCIÁRIA,). Por causa de suposta fraude em unidade prisional sob sua coordenação, ele foi afastado do cargo e foi transferido para atuar como agente prisional dentro de uma unidade(FRAUDE. . . ,). Ascensão dentro do sistema penitenciário ocorre por razões políticas e basta a perda da confiança para alguém com um cargo chave dentro do sistema ser substituído. Essa ausência de garantias torna precária a atuação do gestor, que teme inclusive expressar sua opinião.

Durante as tentativas de contato para solicitar dos diretores que respondessem ao questionário, muitos deles se mostraram assustados e insistiram

que contatássemos a coordenadoria a qual ele estava subordinado. Mesmo enviando a eles toda a documentação com autorização do Secretário da pasta e autorização do Comitê de Ética, alguns deles somente responderam após expressa autorização de seu superior hierárquico. O diretor que no passado era senhor da unidade prisional, atualmente está na maior parte do tempo confinado em seu escritório, despachando demandas externas.

Algo que ficou patente é a impotência do diretor diante da população carcerária. No âmbito interno, o controle da população está dividido entre o diretor de disciplina e as facções internas. Como disse um diretor, “eu apenas exijo do diretor de segurança ser informado do que está ocorrendo”. O fluxo penitenciário, ou seja, o controle sobre o ingresso, a saída temporária, a remição de pena por estudo ou trabalho e todos os outros benefícios são controlados pelo Judiciário. Resta ao diretor, no âmbito interno, tarefas como a supervisão geral dos serviços penitenciários e operar como elo entre o interior e o exterior da prisão. Nesse sentido, seu papel é relevante, vez que ele controla o fluxo de informações que ingressam e que saem da unidade prisional. Toda a comunicação oficial é filtrada e autorizada por ele.

Dois poderes remanescentes que posicionam o diretor como um relevante “player” na cena carcerária é o de impor sanções disciplinares aos presos, que eles chamam de “poder da caneta”, e isso tem impacto sobre tempo da pena, vez que a sua antecipação depende do bom comportamento carcerário⁷ e o pedido de transferência.

Embora não decida sobre a transferência dos presos, somente o poder de iniciar o seu processo opera como dispositivo de poder e de barganha. Presos podem não querer ser transferidos por diversas razões, dentre elas o distanciamento dos familiares, a possível existência de inimigos dentro da unidade para onde será removido e, mais importante, as constantes remoções terminam por ampliar o seu tempo na prisão. Um preso que está prestes a solicitar progressão de regime e livramento condicional, se for transferido, terá de reiniciar a contagem do tempo de adaptação até realizar novo pedido. Os

⁷ Como será visto no capítulo seguinte, o Judiciário apenas usa a certidão de comportamento carcerário quando é conveniente

diretores sabem que a transferência é um mecanismo indireto de exercício de controle e a utilizam como barganha e, por vezes, como ameaça.

4 O JUDICIÁRIO COMO GESTOR DO SISTEMA PRISIONAL

4.1 Considerações iniciais

Em 2014, a associação de juízes do Rio Grande do Sul ingressou com uma petição junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra o Poder Executivo daquele estado por violações de direitos humanos. Dois anos antes, dois deputados federais integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o sistema prisional haviam tomado a mesma ação contra o Poder Executivo Federal por violações dos direitos presos.

Essas duas ações são reveladoras de uma postura prevalecente entre vários setores sociais, e.g., agentes públicos e comunidade acadêmica, de que as mazelas do sistema prisional são consequência de uma política penitenciária gestada no âmbito do Executivo. No entanto, ao analisar a dinâmica penitenciária, os processos decisórios que conformam seu estado em um determinado momento, o Judiciário emerge como um importante ator no cenário prisional. Se incluirmos o controle sobre a população carcerária exercido pelas lideranças internas entre presos, também denominado autogoverno ([BAKER, 1964b](#)), encontramos uma situação complexa em que diferentes atores, legais e extralegais, interagem de forma independente no sistema prisional, sem implicações sobre *accountability* desses diversos atores.

Decisões judiciais impactam o sistema prisional em vários aspectos. Des-sas decisões depende a quantidade de recursos que a administração prisional deve empregar para, e.g, custodiar, prover alimentação, segurança, saúde e transporte de presos. A aplicação de sanções disciplinares é efetivada somente após homologação judicial. A remição por trabalho ou estudo somente é validada após reconhecimento do juiz da execução. Esses são exemplos de como a dinâ-

mica interna de uma prisão é decisivamente determinada por decisões judiciais. Juízes não convivem diretamente com presos, mas decidem, a distância, sobre parcela significativa do que ocorre no interior das prisões.

A atuação judicial não se limita a interferir na dinâmica interna das prisões. Juízes também são chamados a manifestar sobre a própria estrutura burocrática do sistema prisional, e.g., por meio das interdições, da proibição de ingresso de novos presos numa unidade prisional, da decisão sobre quanto a administração deve fornecer de alimentos, equipes de saúde, sobre gastos com reformas da unidade e sobre direito de greve dos agentes penitenciários.

A questão de saber como juízes, que não estão em posse da espada nem da bolsa ¹, e tampouco possuem familiaridade com a gestão das organizações públicas, concebem e supervisionam administrações complexas, tem sido debatida por vários autores (FEELEY et al., 1992). Ou seja, a atuação do Judiciário tem impacto decisivo sobre a gestão prisional, mas este atua independentemente de qualquer subordinação hierárquica.

A questão mais problemática tem sido saber se são apropriadas intervenções judiciais que ocorrem frequentemente de forma *ad hoc*, isto é, caso a caso, numa política penitenciária supostamente planejada no âmbito do Executivo e do Legislativo. Essa falta de coordenação entre os atos do Judiciário e do Executivo tem tido impacto significativo na criação de discrepâncias no sistema penitenciário, dentre elas, a superlotação tem sido a mais nociva.

A segunda está relacionada à falta de previsibilidade sobre o número de presos que ingressam e deixam a prisão a cada dia. Isso, segundo os diretores entrevistados, afeta no desequilíbrio entre recursos humanos e materiais colocados à disposição da unidade e o número de internos.

Um outro aspecto revelado durante as entrevistas foi a manifestação dos diretores de que a maior parte do seu tempo é tomada para responder a demandas externas, especialmente da Defensoria Pública. Enquanto os diretores enxergam juízes e promotores como parceiros, a Defensoria Pública é vista

¹ Neither sword nor purse. O Judiciário não tem poder sobre o orçamento (purse), que é incumbência do Legislativo e tampouco o poder de executar (sword), competência do Executivo

como aquela que, em vez de atuar nos processos individuais, ocupava-se de inspecionar as unidades prisionais para detectar irregularidades ou está constantemente demandando por providências, por prestação de informações ou por justificativas dos diretores sobre queixas levadas a ela por presos e familiares.

O presente capítulo complementa o capítulo anterior ao observar a atuação do sistema de Justiça, Juízes, promotores e defensores e as consequências sobre o sistema prisional. Para tanto, o capítulo está dividido em duas partes. A primeira delas analisa as reformas prisionais a partir da litigância estratégica, ou seja, a litigância que visa atingir a coletividade dos presos, seja no âmbito das unidades prisionais individualmente consideradas, seja no âmbito do conjunto da administração prisional.

Para identificar a atuação desses atores na litigância estratégica, fez-se um levantamento das ações civis públicas iniciadas pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público a fim corrigir ilegalidades na administração prisional. Existem ações judiciais contra o estado de São Paulo iniciadas por entidades da sociedade civil, tal como aquela que atualmente corre na Corte Interamericana para apurar a responsabilidade do estado sobre o Massacre do Carandiru. No entanto, essa ação é esporádica isolada no contexto das reformas do sistema prisional. As ações do Ministério Público e da Defensoria Pública são em maior número e fornecem um quadro mais amplo das principais questões do sistema prisional.

Na segunda parte deste capítulo, o estudo se debruça sobre as ações individuais que impactam no quantitativo populacional do sistema prisional. A pergunta que norteará esta parte será quais os fatores que importam nas decisões judiciais sobre o encarceramento. Serão estudados tanto o encarceramento resultante das decisões sobre ingresso do sistema prisional quanto das decisões sobre saída do sistema prisional.

A análise das demandas individuais igualmente permite oferecer um diagnóstico do sistema penitenciário sob uma diferente perspectiva, a das demandas individuais. As estatísticas do sistema prisional oferecem dados sobre a localização da unidade prisional, a população e o perfil das unidades. Esses

números, todavia, apresentam um caráter estático e são divulgados segundo a conveniência da administração penitenciária, ou seja, são informações colocadas à disposição. Ao obter informações sobre a litigância individual, um perfil diferente da população prisional e da dinâmica prisional é revelado. Por meio dessas estatísticas, é possível identificar uma série de características da dinâmica prisional. A primeira delas visa permitir um diagnóstico do sistema prisional a partir do conflito. Questões como, de onde surgem o maior número de demandas, qual o perfil das queixas provenientes de presos de uma determinada prisão, como se posicionam ideologicamente os juízes, são passíveis de respostas.

4.2 Referencial teórico

[James \(1983\)](#) estudou a Penitenciária de Stateville, em Chicago, estado de Illinois, e descreveu as prisões como organizações complexas que operam em ambientes institucionais turbulentos. Jacobs foi um dos primeiros a estudar os efeitos de influências externas (e.g tribunais de justiça, interesses de grupos sobre prisões e sindicatos de agentes prisionais) sobre a operacionalização das prisões.

Para ele, as prisões não podem ser separadas da sociedade a qual elas servem. Elas integram a ordem política, social, econômica e moral. Jacobs deu uma importante contribuição ao postular que as prisões contemporâneas não são sistemas fechados e estáticos existentes no vácuo, mas são influenciadas por tendências sociais.

Seu trabalho foi um dos primeiros a analisar a influência das decisões judiciais sobre o sistema penitenciário, o que permitiu abrir os horizontes sobre as transformações institucionais do sistema prisional. Antes dele, a análise do sistema penitenciário se confinava ao estudo da administração burocrática e das relações entre presos e gestores. Jacobs estudou a interação entre diretores de presídios e as decisões das cortes e como aqueles criavam mecanismos de resistência às decisões judiciais.

O presente trabalho segue na mesma esteira, na medida em que extra-

pola a análise da gestão penitenciária para além da burocracia prisional para integrar a ação de atores externos, sendo o principal deles o Judiciário.

4.2.1 Ordem Pública Vs. Garantismo

A partir da análise jurisprudencial, foi possível identificar dois grupos de juízes. Um grupo enfatiza em suas decisões a manutenção da ordem pública e outro, a garantia de direitos.

A questão de saber se há influências externas nas decisões judiciais e, para além disso, se essas influências são determinantes, tem sido objeto de constante escrutínio acadêmico. [Kramer e Steffensmeir \(1993\)](#) estudaram o efeito da cor/raça dos réus nas sentenças criminais e concluíram que há significativo viés racial em desfavor de negros nas decisões judiciais sobre encarceramento, mas que não observaram diferenças no tamanho da pena.

Um pressuposto comum da retórica jurídica é o de que as decisões judiciais são baseadas na lei e nos fatos, resumido no brocardo: "da mihi factum, dabo tibi ius"(Dá-me os fatos, que te darei o direito). Esse entendimento é conhecido como formalismo jurídico, o qual propõe que juízes aplicam a lógica da lei aos fatos de maneira mecânica, racional e deliberativa. O legalismo ou formalismo jurídico apregoa que ideologia e carreirismo não exercem qualquer papel nas decisões judiciais, vez que juízes apenas aplicam leis aos fatos que lhe são apresentados ([COX, 2003](#)).² Uma versão mais complexa desse legalismo e que tomou corpo ao longo das últimas décadas, ficou conhecida conhecida como "originalismo" ou "textualismo", porque faz referência ao resgate da intenção do constituinte originário objetivado no texto constitucional. Juízes, especialmente ministros da Suprema Corte, aplicam aos casos concretos um sistema metodológico adotado em bases politicamente neutras a fim de gerar decisões objetivas.

O realismo jurídico contende no sentido de que as razões jurídicas não explicam suficientemente as decisões judiciais, mas que motivações psicológicas, políticas, ideológicas, sociais e mesmo pessoais, influenciam as decisões

² O extremo oposto defende que juízes não são mais que políticos de toga

(DANZIGER; LEVAV; AVNAIM-PESSO, 2011). Posner (2010) oferece o exemplo da substituição de um ministro da Suprema Corte americana (O'Connor), que era moderadamente conservador por um nitidamente conservador (Alito) em 2007 e como isso alterou significativamente a interpretação constitucional daquela corte. Para ele, esse fato levantou a questão de que os adágios legalistas: "um governo de leis e não de homens" ou o "Estado de Direito" (The rule of law) não passariam de retórica legalista e que mais apropriado seria afirmar que a nação é governada por juízes e não pelo direito ou que, se ao mudarem-se os juízes, mudam-se as leis, não está claro nem mesmo o que a lei é.

O opção por estudar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, e não as decisões de primeira instância, se deu por várias razões. Uma delas tem a ver com a perspectiva institucionalista de que as decisões judiciais são influenciadas por incentivos e desincentivos. Nesse sentido, é possível afirmar que as decisões judiciais de segunda instância estão menos motivadas por carreirismo, uma vez que desembargadores têm menor expectativa de ascensão hierárquica, vez que o mais que podem aspirar, dentro da instituição, é assumir cargo eletivo de presidente ou de corregedor geral de justiça. Ademais, desembargadores estão menos expostos ao escrutínio público e à crítica social. As decisões são colegiadas o que acaba por ter um efeito neutralizador das críticas sobre eventuais erros individuais.

O segundo fator está relacionado ao fato de que as decisões judiciais de primeiro grau no âmbito da execução penal não estarem acessíveis via sítio do Tribunal de Justiça. Seu acesso é somente possível mediante consulta direta aos autos do processo de execução ou por meio de busca no Diário da Justiça. O problema desse último é que não há um bom sistema de busca e somente os despachos e decisões judiciais nos processos patrocinados por advogados particulares são publicados. As manifestações judiciais em processos em que atua a Defensoria Pública são comunicadas diretamente ao defensor mediante ciência. Além disso, o sistema não permite distinguir uma decisão terminativa ou interlocutória de um mero despacho judicial.

Por fim, as decisões judiciais de segunda instância tendem a definir o entendimento da Justiça estadual como um todo, daí a formulação de emenda

e a produção de repertório jurisprudencial, cujo papel é justamente contribuir para a unificação da interpretação judicial sobre um determinado tema. Mesmo havendo divergências entre as câmaras, os tribunais tendem a consolidar o entendimento da lei.

4.3 Metodologia

A primeira parte deste capítulo referente às ações coletivas é predominantemente qualitativa. Como o número de ações para corrigir irregularidades é pequeno e cada uma versa sobre matéria bem distinta da outra, optou-se por ler e interpretar todas as decisões.

Foram utilizadas técnicas quantitativas de webscrapping (raspagem de dados), mineração de textos, aprendizado de máquina e regressão logística binária para analisar as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Por meio de um script construído no software R, foram feitas as requisições http na página de jurisprudência do Tribunal de Justiça. Os dados obtidos, e.g. número do processo, ementa, relator, comarca de origem e assunto, foram organizados em uma planilha por meio de técnicas de manipulação de dados (xpath, regex, glob etc). Feito isso, passou-se à segunda etapa, que foi baixar o inteiro teor dos acórdãos em pdf. Como o site do Tribunal de Justiça de São Paulo impõe captcha para acessar o inteiro teor dos acórdãos, tivemos de utilizar um algoritmo para resolver esses captchas ³. Uma vez baixados os acórdãos, os textos foram convertidos em formato txt e incorporados num corpus e apensados na planilha anteriormente criada.

A partir disso, foram utilizadas técnicas de mineração de texto para extrair do inteiro teor dos acórdãos as informações úteis para o estudo. Algumas informações já haviam sido obtidas na primeira etapa: classe da ação (apelação em sentença condenatória, agravo em execução em livramento condicional e progressão de regime.)

Foram utilizadas técnicas de análise supervisionada, ou seja, os modelos

³ O script foi adaptado de outro script criado pelo estatístico Júlio Trecenti

preditivos buscaram identificar quais os fatores que influenciam a decisão judicial com base em variáveis independentes previamente estabelecidas. Os modelos também buscaram identificar quais desses fatores são mais importantes na decisão judicial.

Foram testados vários modelos de aprendizado de máquina para classificar as decisões judiciais entre concedidas, no caso de habeas corpus ou mandado de segurança, ou providas, recurso de agravo, e denegadas ou improvidas respectivamente. Ao final, optamos por apresentar os resultados de três técnicas com desempenhos diferentes, mas com variações nas informações fornecidas por suas respostas.

As técnicas de classificação consistem em prever uma resposta qualitativa, no nosso caso, recurso concedido ou denegado, com base em preditores, tais como gravidade do crime, reincidência e perfil do julgador. Esses métodos geralmente predizem inicialmente a probabilidade de cada uma das categorias ou classes, no nosso caso, concedido ou denegado ([JAMES et al., 2013](#)).

A primeira delas foi regressão logística binária, um método apropriado para prever o resultado de dados binários com base em variáveis quantitativas e categóricas. Os outros dois classificadores utilizados foram floresta aleatória e boosting. Esses dois classificadores são aperfeiçoamentos de um outro classificador, chamado árvores de decisão. Árvores de decisão são processos de classificação das observações, no nosso caso os acórdãos, ordenando-as num esquema similar a uma árvore invertida, ou seja, começando do tronco, mas de cima para baixo. Cada nó da árvore representa um atributo, por exemplo, vara judicial ou a gravidade do crime. Floresta aleatória utiliza processo similar, mas a partir de dezenas ou centenas de árvores, tirando-se a média delas. Boosting constrói as árvores em passos, aprendendo e utilizando-se dos erros anteriores.

4.4 Litígio coletivo

Para analisar o litígio coletivo, optamos por realizar uma busca das decisões de primeira instância sobre ações civis públicas demandadas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública contra a Secretaria de Administração

Penitenciária por irregularidades ou violações de direitos.

Optamos por reduzir os resultados somente àqueles casos em que claramente havia uma ação civil pública contra a administração penitenciária, seja no âmbito da SAP, seja no âmbito das unidades prisionais. Além disso, optamos somente por selecionar processos findos.

O que nos surpreendeu foi verificar o contraste entre as ações iniciadas pela Defensoria Pública em relação ao Ministério Público. O Ministério Público esteve voltado à defesa do interesse da sociedade em um relevante número de casos. Mesmo quando defendeu os interesses dos presos em casos como superlotação, o Ministério Público, em alguns casos, pediu a construção de novos presídios, enquanto que a Defensoria Pública buscou sempre impedir o ingresso de novos presos:

trata-se de ação civil pública promovida pela defensoria pública do estado de são paulo, regional de osasco, em face do estado de são paulo, com pedido de antecipação de tutela, na qual requereu seja decretada a impossibilidade de encaminhamento de outro preso provisório para os centros de detenção provisória de osasco, bem como a redução gradativa e em prazo razoável do número de detentos, para o patamar de mil (1.000) presos, apesar de ultrapassar a capacidade de ocupação (setecentos e sessenta e oito presos para cada unidade prisional). a autora alegou que há uma superpopulação carcerária em ambos os centros, o que atentaria contra a dignidade da pessoa humana, o direito à saúde, à segurança, à integridade física e à própria vida dos encarcerados, que, sob a sua ótica, seriam os destinatários da efetiva proteção dos direitos humanos (fl. 20). ademais, a autora defendeu a aplicabilidade da convenção americana de direitos humanos e a necessidade de observância da lei de execução penal (art. 92, parágrafo único, "b"), sustentando, ainda, que o princípio da reserva do possível não poderia invalidar a proteção dos direitos individuais, no seu "mínimo existencial". por fim, a autora defendeu a responsabilidade civil do estado pelos atos ilícitos por ela relatados, destacando a importância do poder judiciário como garantidor dos direitos fundamentais e pugnando, por fim, pela distribuição dinâmica do ônus da prova..(Ação Civil Pública - TJSP-2ª Vara da Fazenda Pública - comarca de Osasco - Juiz Olavo Sá Pereira da Silva-Requerente: Defensoria Pública - Processo: 3031082-93.2013.8.26.0405 - Julgamento: 15/07/2015. Improcedente)

trata-se de ação civil pública ajuizada pelo ministério público de são paulo contra o estado de são paulo, visando a condenação em obrigação de fazer no que diz respeito a necessidade de ampliação de vagas no sistema prisional do estado para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semi-aberto, objetivando, como fim precípua, a cessação de danos causados pela suposta omissão estatal. (Ação Civil Pública - TJSP-12ª Vara da Fazenda Pública - comarca da Capital - Juíza Paula Micheletto Cometti-Requerente: Ministério Público - Processo: 0040002-33.2012.8.26.0053 - Julgamento: 25/03/2013. Improcedente)

A [Tabela 5](#) e a [Figura 28](#) mostram os números e o percurso das ações civis públicas. A Defensoria Pública teve um alto número de pedidos indeferidos, enquanto que o MP teve pouquíssimos pedidos indeferidos. O Ministério Público teve uma acentuada ação contra a administração penitenciária, especialmente contra irregularidades relativas ao meio ambiente e à situação jurídica de agentes penitenciários.

Tabela 5 – Ações Civis Públicas iniciadas pelo Ministério Público e pela Defensoria contra a administração penitenciária

requerente interessado		decisão		
		extinto	improcedente	procedente
DP	presos	0	15	3
	sociedade	0	0	0
MP	presos	0	7	4
	sociedade	1	2	6

Figura 28 – Ações Civis Públicas iniciadas pelo Ministério Público e pela Defensoria contra a administração penitenciária

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
comprimido '/home/rstudio/R/TESE/custodia/mp_dp.rds', motivo
provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in loadNamespace(name): there is no package called
'extracat'
```

Uma importante observação com relação a essas ações é notar que as transformações penitenciárias não ocorrem somente por meio das ações do Executivo e do Legislativo, ou seja, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas. Ações judiciais constituem um importante fator nas transformações penitenciárias e merecem uma abordagem mais aprofundada.

4.5 Litígio individual

O encarceramento pode ser medido em função da relação entre o número de presos que ingressam e deixam a prisão num determinado período. O ingresso ocorre majoritariamente pela prisão em flagrante. Alternativamente se dá pela prisão preventiva, temporária ou em decorrência de sentença ou pronúncia do tribunal do júri. Em todas as situações, a inclusão e a permanência na prisão são mediadas por uma decisão judicial.

Após a condenação, a liberdade pode vir por meio do cumprimento definitivo da pena ou da antecipação da liberdade, e.g. livramento condicional, progressão de regime, indulto ou comutação da pena. O sistema progressivo é composto por um conjunto de medidas que visam a integração social do preso de forma gradual. Entre a condenação e o cumprimento definitivo da pena há uma série de intercorrências que podem retardar ou acelerar o retorno às ruas.

4.5.1 Sistema de Justiça e ingresso no sistema penitenciário

Para esta análise, foram coletados 3377 acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre audiência de custódia. Foram mantidos somente os acórdãos que versavam sobre ordens de habeas corpus ou mandado de segurança impetrados respectivamente pela defesa ou pelo Ministério Público. A defesa buscava revogar prisão preventiva decretada pelo juiz de primeira instância durante a audiência de custódia ou anular a decisão de conversão do flagrante em preventiva sem prévia audiência de custódia.

O Ministério Público, por sua vez, impetrou mandado de segurança para dar efeito suspensivo ao recurso em sentido estrito (RESE), no sentido de revogar decisão de primeira instância que relaxou a prisão em flagrante. Em palavras mais simples, a defesa buscou o Tribunal para revogar a decisão do juiz de manter a pessoa presa, o Ministério Público, para prender a pessoa liberada pelo juiz após prisão em flagrante.

Foram utilizados os casos sobre decisão de denegação ou de concessão da ordem, de modo que foram excluídos os casos julgados prejudicados ou não conhecidos. Ao final, os modelos foram rodados em 2703 processos.

O [Quadro 4.1](#) mostra o conjunto de características ou padrões que foram utilizados para classificar as decisões contidas nos acórdãos. Em tese, a decisão sobre prisão preventiva deve se basear nos requisitos estabelecidos no artigo 312 do Código de Processo Penal diante de duas situações: *fumus commissi delicti* ou “quando houver prova da existência do crime e indícios de autoria” do *periculum libertatis*, ou seja, para “garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal”.

De todos os requisitos utilizados para manter a prisão cautelar, a garantia da ordem pública tem sido objeto de severas críticas. Para Odone Sanguiné, a garantia da ordem pública não encontra fundamento constitucional por afrontar o princípio da legalidade e não possuir um caráter instrumental ínsito a qualquer medida cautelar ([SANGUINÉ, 2014](#)). Para [FILHO \(1994\)](#), a garantia da ordem pública opera como antecipação da punição. Já [Moraes \(2010\)](#) entende que a prisão como fundamento da garantia da ordem econômica deve sofrer limitações externas, norteadas pela presunção de inocência e pela proporcionalidade.

Concretamente, se observarmos o conteúdo das decisões judiciais de segunda instância frequentemente associam a garantia da ordem pública à gravidade do crime:

Materialidade delitiva. Prisão em flagrante, testemunha presencial e confissão extrajudicial. Presença dos requisitos autorizadores da custódia cautelar (art. 312, do CPP). Prisão processual necessária para a garantia da ordem pública. Gravidade concreta da conduta revelada pela audácia do paciente que, em via movimentada da cidade, em concurso com agente não identificado e simulando passe de arma de fogo, subtrai a bolsa da vítima, e tenta subtrair seu carro. Constrangimento ilegal não configurado. Ordem denegada. (Relator(a): Otávio de Almeida Toledo; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal; Data do julgamento: 10/03/2015; Data de registro: 10/03/2015)

Ou à reincidência:

Código de Processo Penal. Inadmissibilidade. Indícios de autoria e prova da existência do crime. Paciente que voltou a delinquir logo após receber o benefício da liberdade provisória

em outro processo, fato que, por si só, revela sua incapacidade de se ajustar ao ordenamento jurídico vigente e dá a exata medida do grau de periculosidade de que é possuidor. Ausência de constrangimento ilegal. Insuficiência das medidas cautelares diversas da prisão, sendo o encarceramento absolutamente necessário para resguardar a ordem pública, acautelar o meio social e prevenir a reprodução de fatos criminosos, encontrando-se presente o 'periculum libertatis'. Ordem denegada. (Relator(a): Sérgio Coelho; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Criminal; Data do julgamento: 10/09/2015; Data de registro: 17/09/2015).

Os acórdãos foram classificados segundo a gravidade do crime. Cogitamos duas classificações possíveis. Uma baseada na gravidade abstrata conforme a proporcionalidade entre crime e pena conforme cominação do legislador. Outra conforme a hediondez como estipula a Constituição Federal. Esta última é um tanto arbitrária e coloca numa mesma categoria, de crimes gravíssimos, o tráfico de drogas e o latrocínio. A primeira parece mais razoável, pois se observarmos a legislação penal, esta comina o tráfico de drogas e os crimes patrimoniais violentos sem resultado morte com pena máxima de 15 anos. Entre eles estariam os crimes menos graves, com pena máxima de oito anos, tais como o furto e as fraudes e no outro extremo os crimes com pena máxima igual a 30 anos, como o homicídio, o latrocínio, o sequestro e o estupro. Preferimos adotar esta classificação, embora ela não esteja imune a erros, vez que muitas decisões denegam liberdade provisória ao autor de tráfico considerando somente o fato de este crime estar classificado entre os hediondos pela Constituição Federal.

Igualmente, as decisões foram classificadas segundo a apreciação sobre a primariedade versus reincidência e antecedentes. Parte-se do pressuposto de que primários, com bons antecedentes, perpetradores de crimes não violentos teriam maior probabilidade de serem liberados pelas câmaras criminais no TJSP.

Para contrastar com esses elementos de natureza fática e circunstanciais do crime e dos autores, foram incluídas dois outros atributos, ou variáveis, relacionados aos operadores do direito. De um lado, os impetrantes foram classificados em defesa e acusação (Ministério Público). De outro, os acórdãos foram classificados segundo as câmaras criminais. A hipótese levantada aqui é

saber se o crime e os pressupostos processuais são os aspectos mais relevantes nas apreciações do Tribunal ou se as decisões dependem do posicionamento social e ideológico dos membros do Tribunal de Justiça.

Quadro 4.1 – Fatores considerados para classificar os acórdãos

Decisão	Circunstâncias	Gravidade	Impetrante	Câmara	Requisitos
concedido	primariedade	Baixa (max = 8anos): Furto, fraudes, violência doméstica	Defensoria	1ª	Garantia da Ordem Pública
denegado	antecedentes	Média (max = 15 anos): Roubo, tráfico, extorsão	Ministério Público	2ª	Conveniência da instrução criminal
	reincidência	Alta (max= 30 anos): Homicídio, Latrocídio, estupro, sequestro	Defesa Particular	3ª	Aplicação da Lei Penal
				4ª	
				5ª	
				6ª	
				7ª	
				8ª	
				9ª	
				10ª	
				11ª	
				12ª	
				13ª	
				14ª	
				15ª	
				16ª	

A seguir apresentamos algumas estatísticas descritivas. A [Figura 29](#) mostra a relação entre as principais variáveis, a [Figura 30](#) mostra a mesma relação considerando-se some os habeas corpus da defesa. Algumas constatações são visíveis. A maioria das ordens foi denegada. A defesa impetrou o maior número de ordens (habeas corpus) e obteve proporcionalmente o maior número de denegações. Os crimes de média gravidade, roubo e tráfico, integram a maioria dos casos. A maioria não era primária e aparentemente a frequência

de concessões e de denegações coincide entre primários e não primários. O argumento da ordem pública é massivamente utilizado, a despeito de não se poder dizer que, ao menos pela visualização, que ele foi decisivo.

Figura 29 – Associação entre a decisão do TJSP e demais variáveis sobre audiência de custódia - Defesa e Ministério Público

```
## Error in library(extracat): there is no package called 'extracat'
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
comprimido '/home/rstudio/R/TESE/custodia/custodia_variaveis.rds',
motivo provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in scpcp(variaveis[c("decisao", "camara", "impetrante",
"primariedade", : não foi possível encontrar a função "scpcp"
```

Figura 30 – Associação entre a decisão do TJSP e demais variáveis sobre audiência de custódia - Somente Defesa

```
## Error in library(extracat): there is no package called 'extracat'
## Error in eval(expr, envir, enclos): objeto 'variaveis' não
encontrado
## Error in defesa$impetrante <- NULL: objeto 'defesa' não
encontrado
## Error in scpcp(defesa[c(4, 2, 3, 5, 6, 7)], sel =
"decisao=='concedido'", : não foi possível encontrar a função
"scpcp"
```

A visualização dos dois gráficos acima permite vislumbrar que os aspectos relativos à gravidade do crime, suas circunstâncias e o histórico do acusado são menos importantes que a posição dos atores processuais. Os pedidos do Ministério Público foram concedidos em maior número que os da defesa. A terceira, quarta e oitava câmaras criminais foram mais produtivas e consistentemente negaram os pedidos da defesa.

Figura 31 – Decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre audiência de custódia conforme a câmara criminal e o impetrante.

```
## Error in eval(lhs, parent, parent): objeto 'variaveis' não encontrado
## Error in ifelse(df_imp$impetrante == "Defesa", "Defesa",
  "Ministério Público"): objeto 'df_imp' não encontrado
## Error in ggplot(df_imp, aes(x = camara, y = n, fill = decisao)):
  objeto 'df_imp' não encontrado
## Error in print(p1, caption = "Decisões do Tribunal de Justiça de
  São Paulo sobre audiência de custódia conforme a câmara criminal e
  o impetrante"): objeto 'p1' não encontrado
```

A [Figura 31](#) mostra a classificação as decisões segundo os operadores do direito. A maioria dos *writs* (habeas corpus ou mandado de segurança) são provenientes da defesa. Dois aspectos se sobressaem da leitura do gráfico. O primeiro deles diz respeito à distribuição das decisões favoráveis ao Ministério Público e à Defesa. Algumas câmaras criminais julgaram desproporcionalmente a favor do Ministério Público. Outras mantiveram maior equilíbrio entre as partes. Igualmente notório é o desequilíbrio entre a produtividade das câmaras (a tabela mostra os números de cada uma das câmaras criminais). As câmaras que decidem majoritariamente em desfavor da defesa são mais produtivas numericamente. Esse aspecto levanta a suspeita de que alguns desembargadores produzem decisões em série, ou seja, a maior produtividade se explica pela ausência de análise cuidadosa do caso. Essa hipótese será analisada em seguida.

```
## Error in eval(lhs, parent, parent): objeto 'variaveis' não encontrado
## Error in stri_replace_first_regex(string, pattern, fix_replacement(replacement)
  : objeto 'orgao' não encontrado
## Error in xtable(orgao, caption = "Distribuição das câmaras criminais
  conforme o número de ordens concedidas ou denegadas", : objeto 'orgao'
  não encontrado
```

```
function (x) UseMethod("t") <bytecode: 0x2cc2c10> <environment: namespace:base>
```

A despeito do conteúdo aberto e poroso da garantia da ordem pública, este é o argumento mais frequente na argumentação contida nos acórdãos. A conveniência da instrução criminal e a garantia da aplicação da lei penal foram utilizadas em menor número de vezes e, assim mesmo, apenas retoricamente, sem referência a fatos ou circunstâncias e comportamentos do acusado que as fundamente:

HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO PREVENTIVA. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA E CONCRETA. "FUMUS COMISSI DELICTI" E "PERICULUM LIBERTATIS" COMPROVADOS. GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. CONVENIÊNCIA DA INSTRUÇÃO CRIMINAL. MANUTENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO. INSUFICIÊNCIA. CONDIÇÕES PESSOAIS FAVORÁVEIS. IRRELEVÂNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CARACTERIZADO. ORDEM DENEGADA. 1. Com efeito, em razão do princípio da presunção de inocência, postulado constitucional, vigora no Direito Brasileiro a dicotomia existente entre prisão-pena e prisão processual. Como cediço, aplicando-se o princípio da não culpabilidade, por meio do qual "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (art. 5º, LVII, da Constituição Federal de 1988), aquele que se encontra encarcerado se considera preso provisório para fins penais. Tanto isso é verdade que a prisão processual no Brasil, pelo menos didaticamente falando, não pode ser vista como antecipação de pena. Deve, por outro lado, na medida do possível, ser vista sob a óptica do binômio "necessidade" x "proporcionalidade", para que ela não seja vista como sinônimo de pena, pois esta última somente ocorre posteriormente ao trânsito em julgado. Assim, como o Direito Penal não reprovava o ser humano, mas sim uma conduta típica, antijurídica e culpável, por meio do Estado, o Direito Processual Penal, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e do princípio da presunção de inocência, está legitimado a utilizar todos os seus meios de coerção para buscar a verdade real e aplicar o direito material. Daí porque se falar nos institutos cautelares, dentre eles as prisões cautelares e, no caso que se está a tratar, mais especificadamente, da prisão preventiva. 2. A prisão preventiva é uma espécie de prisão provisória admitida no direito processual brasileiro, de longe a mais importante de todas as prisões cautelares, somente podendo ser decretada por ordem escrita do Magistrado, durante a fase de inquérito policial ou durante a instrução processual, desde que presentes o "fumus comissi delicti" e o "periculum libertatis". O "fumus comissi delicti" está consubstanciado na prova da existência do crime e de indícios de autoria, não havendo a necessidade de

se provar a existência do crime em todos os seus elementos constitutivos, mas apenas a demonstração da existência de um fato típico. Já o "periculum libertatis" está consubstanciado nos fundamentos para a decretação da prisão preventiva, todos descritos no art. 312, do Código de Processo Penal, a saber: como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal. 3. Por força da Lei n. 12.403/11, de 04 de maio de 2011, alteraram-se as hipóteses de cabimento da prisão preventiva, antes resguardadas aos casos que envolvessem: (a) aos crimes punidos com reclusão; (b) aos crimes punidos com detenção, quando se apurar que o indiciado é vadio ou, havendo dúvida sobre a sua identidade, não fornecer ou não indicar elementos para esclarecê-la; (c) se o réu tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no parágrafo único, do art. 46, do Código Penal; e, (d) se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da lei específica, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência. Hoje, todavia, as hipóteses de cabimento foram reduzidas e alinhadas à ideia de prisão como "ultima ratio", bem como inseriram-se medidas cautelares diversas da prisão. Atualmente, a prisão preventiva poderá ser decretada: (a) nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos; (b) se tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I, do caput, do art. 64, do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; (c) se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência. Destaco, de outra banda, que a inserção das medidas cautelares diversas da prisão, bem ou mal, veio em boa hora, afinal, a doutrina vinha criticando muito o então Código de Processo Penal, que apenas trazia a "fiança" como medida cautelar diversa da prisão, deixando de inovar em outros aspectos. 4. Os fundamentos utilizados pela autoridade coatora revelaram-se idôneos para manter a segregação cautelar do paciente, pois presentes o "fumus commissi delicti" e o "periculum libertatis", este sob a perspectiva da garantia da ordem pública, haja vista que se imputa ao paciente a autoria de crime gravíssimo, tráfico de drogas, espécie de crime que vem intranquilizando a sociedade, gerando clamor público, estando o Estado de São Paulo infestado, em ordem crescente, de crimes desta natureza, que trazem insegurança social e ceifam inúmeras famílias (aqui, foram apreendidos 28 invólucros de "cocaína"), motivos estes que sem sombra de dúvida são mais do que suficientes para a manutenção da sua custódia cautelar e impedem, "ipso facto", a escolha por medidas cautelares diversas da prisão. Decisão devidamente

fundamentada nas peculiaridades do caso concreto, especialmente diante do conjunto indiciário que se formou. Inteligência da doutrina de Pedro Henrique Demercian, Jorge Assaf Maluly, Guilherme de Souza Nucci, Antônio Scarance Fernandes e Hélio Tornaghi. Precedentes do STF (HC 134.132 AgR – Rel. Min. Teori Zavascki – 2ª T – j. 07.06.2016 – DJe 21.06.2016; HC 133.056 – Rel. Min. Gilmar Mendes – 2ª T – j. 07.06.2016 – DJe 24.06.2016 e HC 134.444 AgR – Rel. Min. Dias Toffoli – 2ª T – j. 07.06.2016 – DJe 28.06.2016) e do STJ (RHC 69.601/RS – Rel. Min. Antônio Saldanha Palheiro – 6ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016; RHC 65.292/BA – Rel. Min. Jorge Mussi – 5ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016; HC 354.146/SP – Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca – 5ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016; HC 344.652/SP – Rel. Min. Felix Fischer – 5ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016; HC 344.652/SP – Rel. Min. Felix Fischer – 5ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016; HC 349.634/SP – Rel. Min. Joel Ilan Paciornik – 5ª T – j. 28.06.2016 – DJe 01.08.2016 e RHC 67.005/MG – Rel. Min. Ericson Maranhão – 6ª T – j. 08.03.2016 – DJe 21.03.2016). 5. Medidas cautelares diversas da prisão. Impossível a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão quando a segregação se encontra justificada e se mostra imprescindível para acautelar o meio social da reprodução de fatos criminosos ("periculum libertatis", aqui caracterizado pela garantia da ordem pública e pela conveniência da instrução criminal). Inteligência do art. 282, §6º, do Código de Processo Penal: "A prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar (art. 319)." 6. As condições pessoais favoráveis do paciente, tais como primariedade, residência fixa, emprego, dentre outras, não têm, em princípio, o condão de, isoladamente, revogar a prisão preventiva, se há nos autos elementos suficientes a demonstrar a sua necessidade. É dizer: os fundamentos que autorizam a prisão preventiva, "fumus comissi delicti" (materialidade e indícios de autoria) e "periculum libertatis" (garantia da ordem pública, garantia da ordem econômica, conveniência da instrução criminal ou necessidade de assegurar a aplicação da lei penal) não são neutralizados tão-somente pela só existência dos fatores de ordem pessoal acima mencionados. Precedentes do STF (HC 130.412 – Rel. Min. Teori Zavascki – j. 03.11.2015 – DJe 19.11.2015; RHC 125.457 – Rel. Min. Gilmar Mendes – 2ª T – j. 10.03.2015 – DJe 30.03.2015; HC 122.409 – Rel. Min. Luiz Fux – 1ª T – j. 19.08.2014 – DJe 11.09.2014 e HC 74.666-7/RS – Rel. Min. Celso de Mello – 1ª T. – j. 26.11.1996 – DJU 11.10.2002). 7. A remissão feita pelo Magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a Pareceres do Ministério Público ou, ainda, às informações prestadas por Órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorpora-

ção, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir, tal como se verifica na espécie. Fundamentação "per relationem". Inexistência de afronta à norma constitucional insculpida no art. 93, IX, da Constituição Federal. Precedentes do STF (AI 825.520 AgR-ED/SP - Rel. Min. Celso de Mello - j. 31.05.2011; AI 814.640/RS - Rel. Min. Ricardo Lewandowski - j. 02.12.2010; HC 92.020/DF - Rel. Min. Joaquim Barbosa - j. 21.09.2010; HC 101.911/RS - Rel. Min. Cármen Lúcia - j. 27.04.2010; HC 100.221/RJ - Rel. Min. Marco Aurélio - j. 04.05.2010; HC 94.384/RS - Rel. Min. Dias Toffoli - j. 02.03.2010; Emb. Decl. MS 25.936-1/DF - Rel. Min. Celso de Mello - j. 13.06.2007; HC 98.814/RS - Rel. Min. Ellen Gracie - j. 23.06.2009; HC 94.243/SP - Rel. Min. Eros Grau - j. 31.03.2009; HC 96.517/RS - Rel. Min. Menezes Direito - j. 03.02.2009; RE 360.037/SC - Rel. Min. Cezar Peluso - j. 07.08.2007; HC 75.385/SP - Rel. Min. Nelson Jobim - j. 07.10.1997). (Relator(a): Airton Vieira; Comarca: Lençóis Paulista; Órgão julgador: 3ª Câmara de Direito Criminal; Data do julgamento: 29/11/2016; Data de registro: 30/11/2016)

A ?? mostra a frequência da utilização desses termos por documento.

```
## Error in library(reporttools): there is no package called 'reporttools'
## Error in tableNominal(list(variaveis[[7]], variaveis[[8]], variaveis[[9]]),
: não foi possível encontrar a função "tableNominal"
```

4.5.1.1 Análise preditiva

Na sessão abaixo utilizamos técnicas de classificação para interpretar os dados. Há muitos classificadores disponíveis na área de aprendizado de máquina. No entanto, alguns têm melhor desempenho. Fizemos testes com vários classificadores ⁴. No entanto, os classificadores Floresta Aleatória e Boosting forneceram resultados com melhor acurácia para os processos de audiência de custódia.

Por meio de automação computadorizada foram baixadas as informações obtidas quando se realiza uma busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça de São Paulo. O verbete utilizado foi "audiência de custódia". O resultado dessa busca foi transformado em uma planilha em que constam vários dados:

⁴ Todos os testes estão no Anexo 4

assunto, relator, câmara criminal, comarca de origem e ementa. Como o inteiro teor do acórdão está em pdf, novo procedimento foi utilizado para baixá-los. Uma vez baixados, estes pdfs foram transformados em texto .txt, ou seja, texto com mínima formatação para fácil e rápida leitura e processamento do conteúdo.

Em seguida, os casos foram classificados conforme o impetrante. Essa informação é facilmente obtida quando para audiência de custódia porque o MP sempre entra com Mandado de Segurança e a Defesa com Habeas Corpus. Feito isso, utilizando-se de técnicas de mineração de textos e processamento de linguagem natural (natural language processing, NLP na sigla em inglês), foram realizadas buscas para saber se a decisão foi de denegação ou de concessão. Foram descartados todos aqueles acórdãos que não continham uma decisão sobre concessão ou denegação da ordem (HC ou MS), seja porque a ordem foi prejudicada devido à prévia solução do pedido na primeira instância, seja porque o Tribunal não conheceu do pedido, ou seja, devolveu sem decidi-lo identificar quais acusados eram primários, reincidentes ou com antecedentes. Igualmente foi adotado um procedimento para identificar os crimes cometidos.

Uma vez criada uma planilha com todas essas categorias, passamos à classificação propriamente dita. As duas classes consideradas foram "concedida" e "denegada". Os preditores foram: Câmara Criminal (1ª a 16ª), impetrante (MP ou Defesa), gravidade do crime (baixa, média, alta) e circunstâncias pessoais (primário, reincidente, com antecedentes).

Isso permitiu verificar que as características ou variáveis independentes mais importantes foram as câmara 16ª e 12ª, justamente porque estas contêm um maior número de concessões para a defesa⁵.

⁵ Faz-se importante uma nota técnica aqui. Utilizamos o pacote caret para sintonizar (tune) e treinar (train) vários modelos de aprendizado de máquina: regressão logística binária, Floresta Aleatória, Gradient Boosting e Extreme Gradient Boosting. A amostra de 2703 observações foi dividida aleatoriamente em duas bases: train(85%) e test (15%). A base é desequilibrada, com o número de decisões favoráveis bem menor que o número de decisões desfavoráveis. Por essa razão, optamos por elevar o número de observações (instâncias) favoráveis para equilibrar os números. Foram rodados modelos com diferentes amostras de train e de test. Além disso, utilizamos resampling (10 fold cross validation) em todos os modelos. Ao final os resultados foram bastante similares em todas as situações, ou seja, foi possível obter uma acurácia para concessão (verdadeiro positivo) de aproximadamente 85% em todos os modelos, o que para nós foi satisfatório para dizer que essas variáveis foram

Na ?? colocamos dois resultados de regressão logística binária. Um deles (Modelo 1) em que consta o Ministério Público como impetrante, assim como a defesa. Outro (Modelo 2) mostra somente a defesa como impetrante. Antes disso mostramos os gráficos contendo a importância das variáveis na ordem de importância para a determinação do resultado em dois diferentes classificadores: regressão logística binária e Boosting, respectivamente. Os gráficos ([Figura 32](#)) revelam diferenças entre a importância das variáveis para cada modelo. No primeiro (regressão logística), a gravidade do crime (rankmedia: furto e tráfico) e ordem pública estão no topo. No segundo, as câmaras criminais 16ª e 12ª do TJSP assumem o topo. É importante destacar que essa importância é sempre relativa, pois revela o contraste com uma categoria de referência. No caso da gravidade do crime, o contraste é com a gravidade baixa. No caso dos órgãos

adequadamente selecionadas

Figura 32 – Importância das variáveis regressão logística binária e Boosting para casos em que somente a defesa impetrou o writ

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não  
foi possível abrir o arquivo comprimido  
'/home/rstudio/R/TESE/custodia/glm_models.rds', motivo  
provável 'No such file or directory'  
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a  
conexão  
## Warning in gzfile(file, "rb"): não  
foi possível abrir o arquivo comprimido  
'/home/rstudio/R/TESE/custodia/c50.rds', motivo  
provável 'No such file or directory'  
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a  
conexão  
## Error in glm[[2]]: objeto de tipo 'closure' não  
possível dividir em subconjuntos  
## Error in varImp(c50, scale = F, main = "Boosting"):  
objeto 'c50' não encontrado  
## Error in arrangeGrob(...): objeto 'plot1' não  
encontrado
```

```
## Error in glm[[1]]: objeto de tipo 'closure' não possível dividir em subconjuntos
```

Para testar o desempenho dos classificadores, aplicamos o modelo preditivo construído sobre a base de treinamento na base teste, ou seja, nos 15% dos dados que não foram utilizados para gerar o modelo. As figuras abaixo, [Figura 33](#) [Figura 34](#), mostram respectivamente o desempenho da regressão logística e do Boosting. O boosting apresentou melhor desempenho geral, praticamente 87% de acurácia e no verdadeiro negativo (especificidade), ou seja, quando predizemos denegação e de fato a decisão foi denegação. Por outro lado, a regressão logística indicou melhor sensibilidade, verdadeiro positivo, ou seja, quando prevemos concessão e de fato a decisão foi de concessão. Mas como as diferenças são pequenas, entendemos que seja melhor optar pela regressão logística, vez que seus efeitos são mais claramente interpretáveis, como se pode verificar da ??.

4.5.1.2 Interpretação dos resultados

Duas câmaras criminais tomam orientações bem distintas nas decisões. A 3ª Câmara Criminal concedeu mais ao Ministério Público e denegou consistentemente à defesa. Por sua vez, a 16ª Câmara decidiu de forma mais equilibrada em relação à defesa. Ao observarmos os resultados, essas duas posturas aparecem com sinais opostos. A 3ª Câmara aparece com um sinal positivo para "denegação" e a 16ª Câmara com sinal negativo para "denegação". Isso significa que, ao nosso ver, a 3ª Câmara assumiu uma postura claramente punitivista.

Para facilitar a interpretação dos resultados, optamos por plotar dois gráficos. Um deles em que foram selecionados aleatoriamente dois casos de predição correta e o outro dois casos de predição incorreta. No primeiro [Figura 35](#), casos 250 e 360 respectivamente, a previsão foi de que seria concedido para o primeiro e denegado para o segundo. Essa previsão correta no primeiro caso seu muito por força do papel exercido pela 16ª Câmara Criminal. Com efeito, a probabilidade era de 80% de que a decisão seria de concessão, mesmo sendo o réu não primário e o crime ser de roubo ou de tráfico de entorpecente.

Figura 33 – Matriz de confusão - Classificador Logit

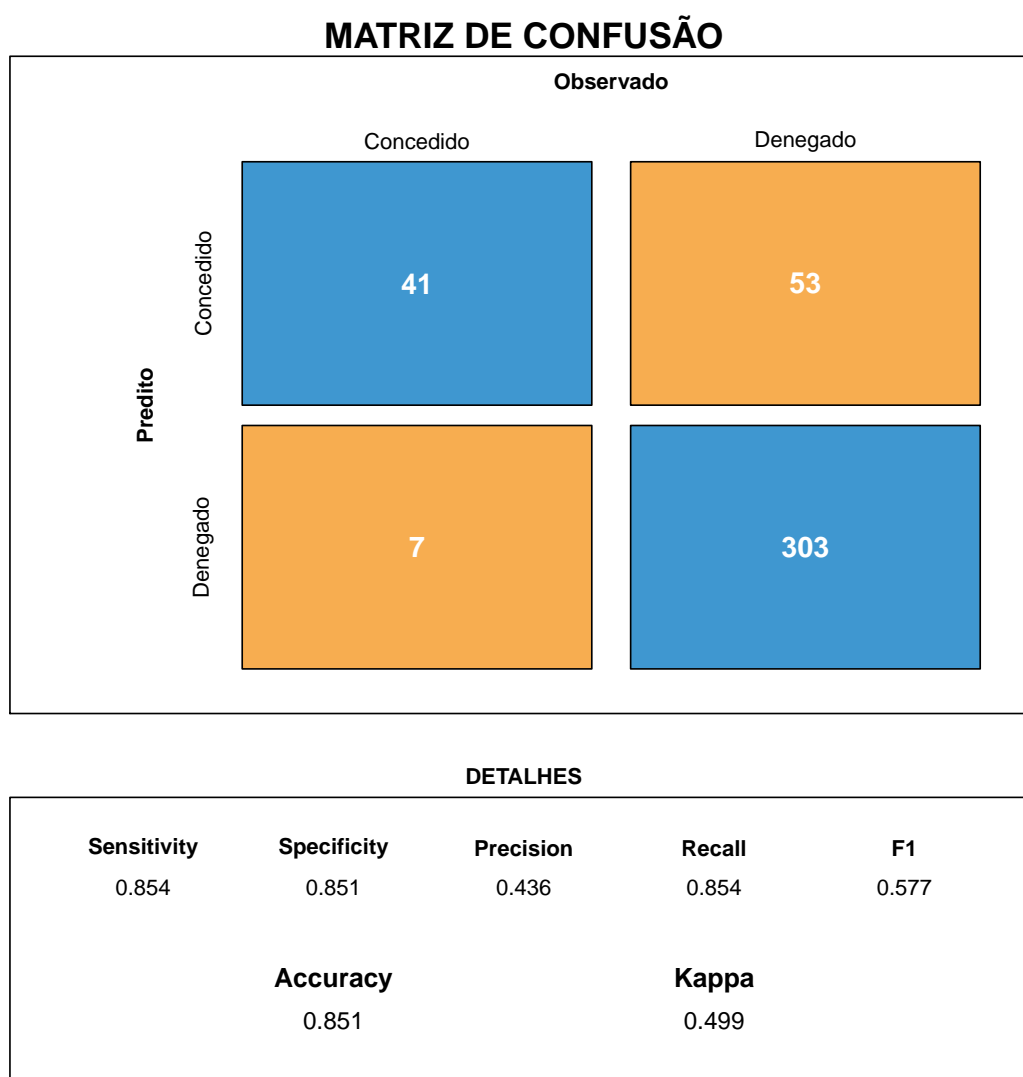


Figura 34 – Matriz de Confusão - Classificador Boosting

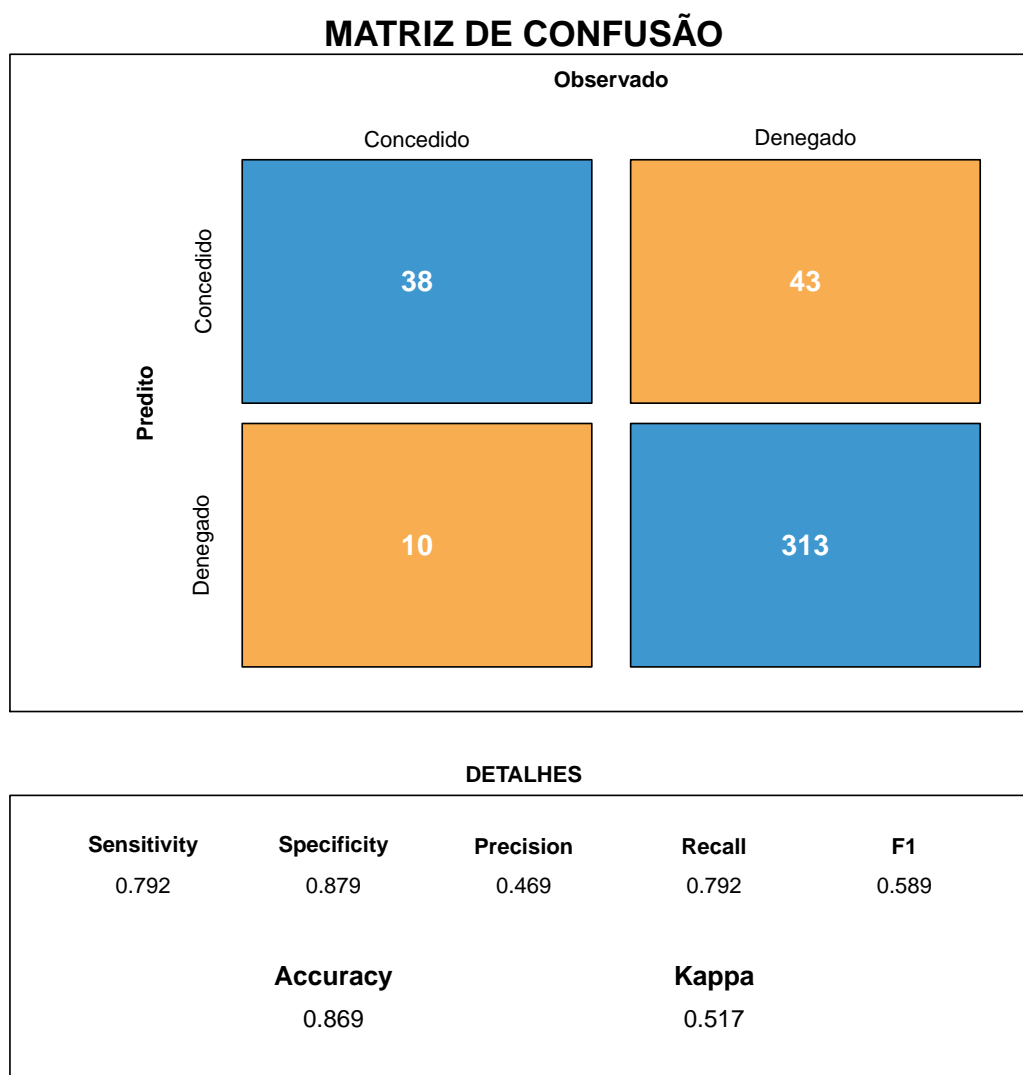


Figura 35 – Predição correta da decisão sobre audiência de custódia

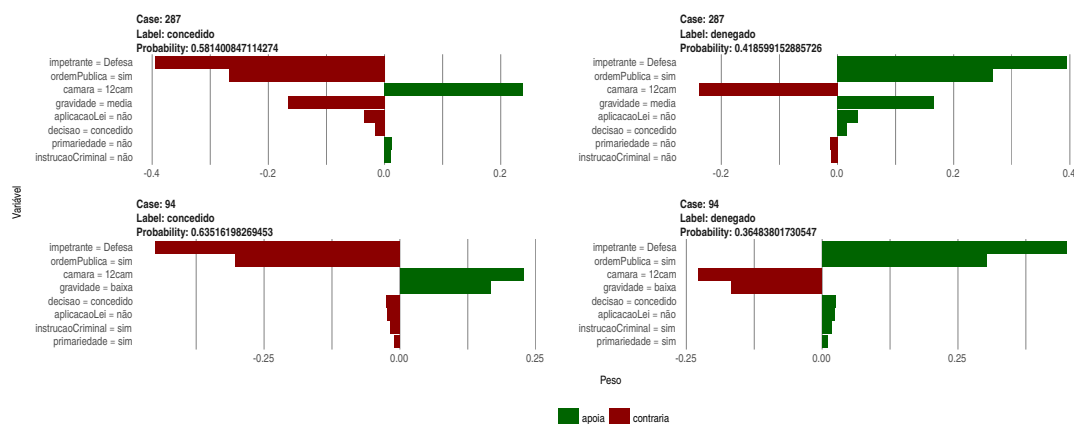
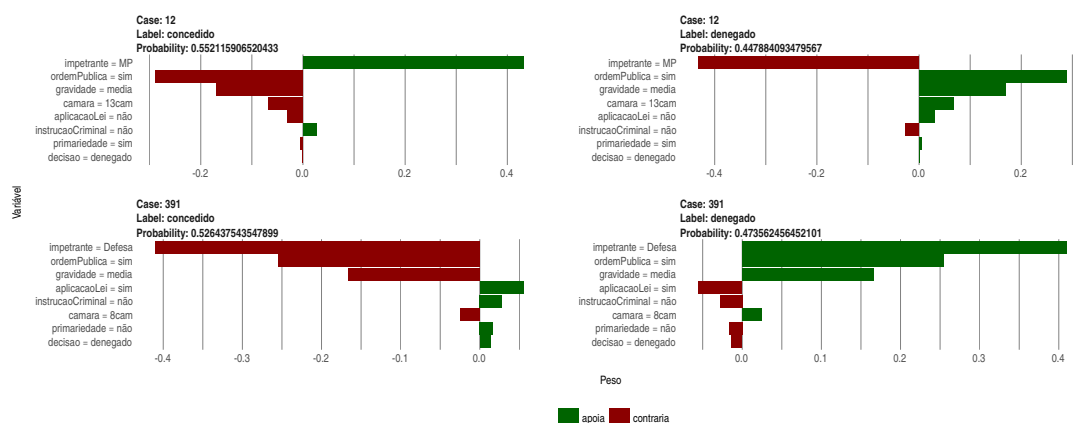


Figura 36 – Predição incorreta de decisão do TJSP sobre audiência de custódia



Outra sorte não deve o caso 360, em que a previsão de concessão foi de 48%, mesmo sendo um crime de baixa gravidade. Isso porque a 2ª câmara tem um papel relevante na decisão.

No segundo caso, previsões incorretas, [Figura 36](#), a 2ª Câmara concedeu a ordem para de defesa, em caso de gravidade baixa, quando havia 0,64 de probabilidade de não concessão. Por outro lado, esse mesmo perfil de crime torna-se quase imprevisível quando cai na 10ª câmara. Praticamente 50% para qualquer um das duas opções. O impetrante não teve a mesmo sorte.

Com exceção da 12ª e da 16ª câmaras, a maioria simplesmente denega o pedido da defesa, com alguma flexibilização na 1ª, 2ª e 10ª câmaras. A 3ª câmara, por sua vez, se destaca pelo alto percentual de denegações para esses dois crimes e pela alta produtividade.

Para compreender esses posicionamentos, é importante identificar alguns dos desembargadores que atuam nessas câmaras criminais. Na 12ª Câmara há uma desembargadora conhecida por suas postura em defesa de direitos humanos e membro da Associação de Juízes para a Democracia. Em outra câmara atuou um juiz convidado da primeira instância, conhecido por sua defesa intransigente da pena de morte e por condenar presos por furto de bagatela (RAMOS, 2010).

4.5.1.3 Reutilização das decisões

A alta produtividade de alguns julgadores levou-nos à suspeita de que possivelmente esses resultados se devem ao reúso do próprio texto ⁶. Para verificar isso, selecionamos apenas as decisões sobre tráfico de drogas, que do total são 1304 casos. Feito isso, aplicamos o algoritmo Jaccard para verificação de similaridade entre os textos da mesma câmara criminal. Existem procedimentos que permitem a comparação de textos para verificar se foram reutilizados ou não.

Evidentemente, há toda uma parte preambular que é similar em todos os textos. No entanto, se assumirmos que houve digressão sobre os fatos, sobre as condições pessoais do acusado e sobre os argumentos da defesa e da acusação, há significativo espaço para tratar especificamente do caso e não produzir decisões em série, alterando somente o nome do réu.

A ?? compara os textos com decisões sobre audiência de custódia em casos de tráfico de drogas por câmara criminal. Os scores variam de zero a um. Os documentos foram comparados um a um. Ao final, calculamos a média desses scores. A 3ª câmara criminal apresenta a maior média, com um desvio padrão bem alto, se comparado com outras câmaras. Isso indica que os os

⁶ Inicialmente pensamos em utilizar a expressão autoplagiarismo, mas estão não goza de consenso na literatura que debate plágio e possui uma forte conotação pejorativa

scores individuais podem ser muito superiores à média. Possivelmente, porque alguns relatores dentro de uma mesma câmara utilizam mais seus próprios textos que outros.

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido  
'/home/rstudio/R/TESE/custodia/similaridade.rds', motivo provável 'No  
such file or directory'  
  
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão  
  
## Error in xtable(similaridade, caption = "Scores de similaridade dos  
textos dos acórdãos sobre audiência de custódia em casos de tráfico de  
drogas\\label{lab:similaridade}", : objeto 'similaridade' não encontrado
```

```
function (x) UseMethod("t") <bytecode: 0x2cc2c10> <environment: na-  
mespace:base>
```

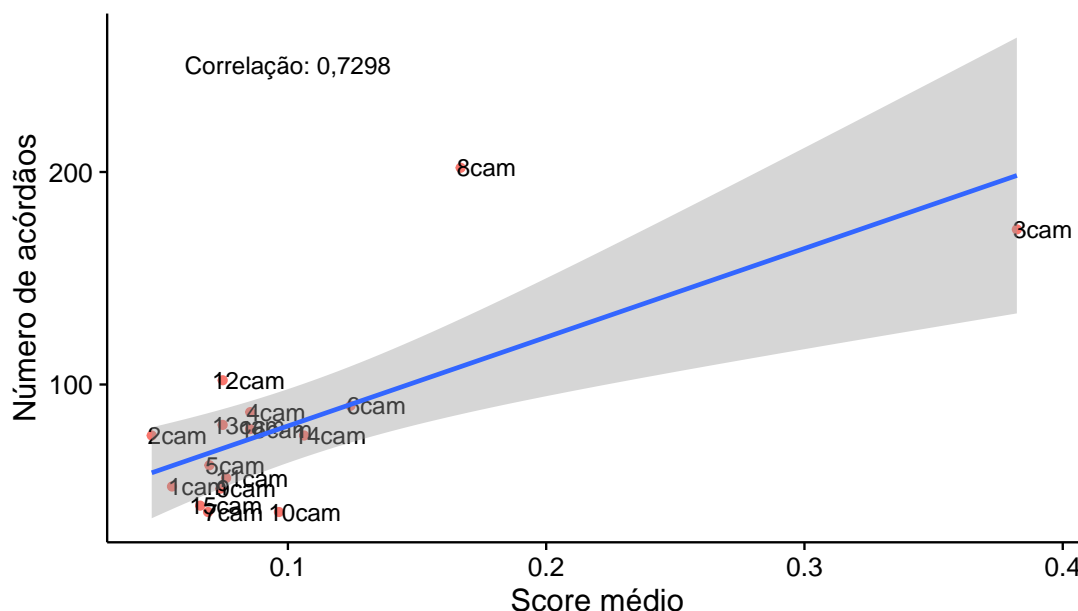
Por fim, calculadas as médias, verificamos a correlação entre a produtividade das câmaras e o score de reutilização dos próprios textos [Figura 37](#). Como esperado, ela é significativa e positiva, sendo que as terceira e oitava câmaras, que estão dentre as mais punitivas, são também as que mais proferem decisões.

Essa relação entre produtividade, reutilização das decisões e alto punitivismo, sugere uma produção em série da punitividade na Justiça de São Paulo.

4.6 O controle da saída

De forma similar ao que foi realizado em relação ao controle sobre o ingresso no sistema prisional, a presente sessão mostra o controle judiciário sobre a antecipação da liberdade. A diferença é que aqui é possível observar a discrepância entre a posição do Judiciário e a da administração penitenciária sobre a mesma pessoa em relação à sua liberdade. Há tipos de antecipação da liberdade, os mais importantes são o livramento condicional e a progressão de regime. Via de regra o livramento condicional exige um lapso

Figura 37 – Correlação entre a produtividade das câmaras criminais e o score médio de reutilização dos próprios acórdãos



temporal de cumprimento de pena maior, no mínimo 1/3 para não reincidentes e, no máximo, 2/3 para condenados por crimes hediondos ou equiparados (e.g., tráfico, homicídio qualificado, estupro, latrocínio), enquanto que a progressão de regime exige o cumprimento de 1/6 da pena, mas esta, a princípio, não se aplica a crimes hediondos.

Foram baixados 17.336 acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo versando sobre progressão de regime ou livramento condicional referentes a novembro de 2014 a novembro de 2016, ou seja, dois anos. Uma vez que a pessoa é condenada, expede-se a guia de recolhimento com as informações pessoais e as informações do processo. Essa guia é enviada para o juiz da execução penal e uma cópia para a administração penitenciária. O juiz da execução penal instaura o processo de execução penal com esta guia ou a junta em outro processo quando o condenado é reincidente.

Conforme as regras de tempo acima mencionadas, o condenado poderá solicitar a progressão de regime ou o livramento condicional. Da decisão judicial, a defesa ou o Ministério Público, se insatisfeitos, ingressam com um recurso

denominado agravo de execução junto ao Tribunal de Justiça. Os acórdãos contendo as decisões de provimento ou improvimento foram analisadas. Os agravos não conhecidos ou julgados prejudicados foram excluídos.

Seguiu-se o mesmo procedimento de conversão, leitura automatizada e classificação supervisionada dos documentos realizado em relação aos acórdãos sobre audiência de custódia. No entanto as variáveis consideradas são um pouco distintas. O [Quadro 4.2](#) mostra essas variáveis. Como anteriormente, foram consideradas tanto os fatos como as circunstâncias pessoais do preso. Como se trata de recurso⁷, as decisões são “provido” ou “improvido”. Esta é a variável resposta, ou classes. A segunda variável é “comportamento”, que nada mais é do que a certidão de comportamento carcerária emitida pela administração penitenciária. Se constam faltas disciplinares recentes, estas resultam em certidão de mau comportamento carcerário, do contrário, em bom comportamento carcerário.

A variável “gravidade” faz referência, como já mencionado em relação à audiência de custódia, a três grupos de crimes, de baixa, de média e de alta gravidade. A variável “agravante” refere-se ao autor do recurso de agravo: a Defesa ou o Ministério Público. A variável “falta” indica as faltas disciplinares anteriores ao período de consideração para efeitos de certidão de comportamento carcerário, ou seja, mesmo quando a falta não pode mais constar no prontuário do preso, ela ainda assim é, por vezes, considerada pelo Judiciário como argumento para eventualmente negar o pedido de progressão de regime.

A variável “criminológico” refere-se a situações em que o exame criminológico⁸ foi considerado na decisão ou quando sua própria pertinência para um processo está sob debate. Mesmo tendo sido legalmente abolido em 2002, a exigência do exame criminológico continua sendo um tema não resolvido pelo Judiciário, alguns juízes o exigem, outros o refutam. As ementas abaixo ilustram

⁷ Habeas Corpus e Mandado de Segurança não são considerados recursos, mas ações autônomas

⁸ O exame criminológico estava previsto na Lei de Execução Penal até 2002, quando excluído pelo Lei 10.792/2002, após severas críticas sobre sua prestabilidade como requisito para aferir as condições da pessoa de viver em sociedade sem delinquir e porque seu processamento atrasava muito o trâmite do pedido de livramento condicional

esta situação:

Execução penal - progressão de regime prisional - preenchimento do requisito temporal e boa conduta carcerária - concessão de benefício - possibilidade. para a progressão de regime prisional e preciso que o reeducando revele aptidão para ficar recolhido em regime menos severo, que demonstre senso de responsabilidade e capacidade de readaptação, o que e o caso dos autos.boletim informativo - irrelevância da gravidade do crime e da longevidade da pena. o juiz deve aplicar o direito positivo, o direito expresso ou latente nas leis, e não o direito idealmente concebido. recurso não provido. (relator(a): willian campos; comarca: marília; órgão julgador: 15ª câmara de direito criminal; data do julgamento: 24/11/2016; data de registro: 25/11/2016).

Art. 33 do cp, ainda e necessária a análise do mérito. agravado encontra-se encarcerado por prática de crimes graves, demonstrando possuir mentalidade voltada para a criminalidade, assim, simples atestado de bom comportamento, que não apresenta qualquer elemento aprofundado da personalidade atual do agente não é suficiente, neste caso, para preenchimento do requisito subjetivo, sendo necessária a realização de exame criminológico - dado provimento ao agravo, para determinar o retorno do agravado ao regime fechado, submetendo-se ao exame criminológico. (relator(a): sergio ribas; comarca: marília; órgão julgador: 5ª câmara de direito criminal; data do julgamento: 24/11/2016; data de registro: 25/11/2016).

Criminológico - inadmissibilidade - gravidade abstrata do crime não conduz a indispensabilidade da realização de exame criminológico - sentenciado, ademais, possuidor de boa conduta carcerária, sem registro de falta disciplinar - recurso improvido. (relator(a): moreira da silva; comarca: assis; órgão julgador: 13ª câmara de direito criminal; data do julgamento: 17/11/2016; data de registro: 01/12/2016).

Por fim, a câmara criminal foi igualmente incluída como variável. Como na análise sobre audiência de custódia, as diferenças são significativas entre as câmaras. Elas na verdade, seguem em direção oposta. A utilização de modelos estatísticos para analisar quantitativamente a distribuição das decisões confere validade externa às conclusões de que essas diferenças não são aleatórias e que as câmaras criminais podem facilmente ser agrupadas entre aquelas que

consistentemente decidem em desfavor da defesa e aquelas que decidem de forma equilibrada.

Quadro 4.2 – Fatores considerados para classificar os acórdãos da execução penal

Decisão	Comportamento	Gravidade	Agravante	Falta	Criminológico	Câmara
provido	Bom	Baixa (max = 8anos): Furto, fraudes, violência doméstica	Defensoria	Sim	Sim	1 ^a
improvido	Mau	Média (max = 15 anos): Roubo, tráfico, extorsão	Ministério Público	Não	Não	2 ^a
		Alta (max= 30 anos): Homicídio, Latrocínio, estupro, sequestro				3 ^a
						4 ^a
						5 ^a
						6 ^a
						7 ^a
						8 ^a
						9 ^a
						10 ^a
						11 ^a
						12 ^a
						13 ^a
						14 ^a
						15 ^a
						16 ^a

A [Figura 38](#) mostra o caminho dos agravos, agrupados em feixes, pelas variáveis. A maioria das decisões nega provimento. Os recursos do Ministério Público estão melhor equilibrados entre favoráveis e desfavoráveis. Como na análise sobre audiência de custódia, os recursos da defesa são denegados na maioria, mas com um maior equilíbrio. A gravidade do crime parece não pesar na decisão pois as proporções são similares. O mesmo se pode dizer sobre o

comportamento, o exame criminológico e a falta.

Figura 38 – Associação entre a decisão do TJSP e demais variáveis sobre progressão de regime ou livramento condicional - Defesa e Ministério Público

```
## Error in library(extracat): there is no package called 'extracat'
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
  comprimido '/home/rstudio/R/TESE/execucao/base_em_01_01.rds',
  motivo provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in scpcp(base_exec[c(1, 3, 4, 7, 2, 5, 6)], sel =
  "decisao=='provido'", : não foi possível encontrar a função "scpcp"
```

Figura 39 – Associação entre a decisão do TJSP e demais variáveis sobre progressão de regime ou livramento condicional - Somente Defesa

```
## Error in library(extracat): there is no package called 'extracat'
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
  comprimido '/home/rstudio/R/TESE/execucao/execucao_defesa.rds',
  motivo provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in scpcp(base_execD, sel = "decisao=='provido'",
  base.colour = alpha("black", : não foi possível encontrar a função
  "scpcp"
```

A [Figura 40](#) revela a relevância do Ministério Público na decisão. Seus recursos são proporcionalmente providos em maior número que os recursos da defesa em um grupo de câmaras criminais. O contrário se dá em outro grupo de câmaras criminais, em que o improvimento é equilibrado entre defesa e Ministério Público. Como ocorreu anteriormente, as câmaras conservadoras são mais produtivas. Revela também a relação de oposição em que se encontram algumas câmaras criminais. Enquanto as câmaras 3,4,5,6,7 e 8 decidem consistentemente a favor do Ministério Público em prejuízo da defesa, as câmaras

Figura 40 – Decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre progressão e livramento condicional conforme a câmara criminal e o agravante.

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo
                               comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/execucao/base_completa_para_regressao.rds',
  motivo provável 'No such file or directory'
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in eval(lhs, parent, parent): objeto 'execucao' não
                               encontrado
## Error in ggplot(df_agr, aes(x = orgao_julgador, y = n, fill =
                               decisao)): objeto 'df_agr' não encontrado
```

criminais 1,2, 12 e 16 assumem uma postura clara em desfavor do Ministério Público, sendo que na primeira câmara os recursos da defesa estão em clara vantagem.

4.6.1 Análise preditiva

Foram utilizados os mesmos classificadores⁹. No entanto, regressão logística binária mostrou resultados mais tímidos. Os melhores classificadores foram Boosting e Floresta Aleatória.

Para classificar os casos, inicialmente a base foi dividida entre entra aquela que seria submetida ao modelo (base de treinamento - 90%) preditivo e uma base teste (10%) para validação. Uma vez rodados os classificadores, os resultados foram comparados com a base de validação. Foi possível alcançar um nível de 78% de acurácia, menor do que os casos sobre audiência de custódia, onde alcançamos até 87%.

Dos 215 casos providos, foi possível prever corretamente 164 deles. Dos 443 casos improvidos, foi possível prever corretamente 346. Há espaço para aperfeiçoamento, mas com o que temos, é possível afirmar quais os fatores mais importantes para a definição do TJSP sobre um caso criminal.

```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/execucao/confusion_matrix.rds', motivo provável
'No such file or directory'

## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in cm[[4]]: objeto de tipo 'closure' não possível dividir em
subconjuntos
## Error in cm[[5]]: objeto de tipo 'closure' não possível dividir em
subconjuntos
## Error in cm[[6]]: objeto de tipo 'closure' não possível dividir em
subconjuntos
```

A [Figura 41](#) mostra a importância das variáveis, o que torna evidente que os operadores do direito assumem papel crucial na decisão. A variável mais importante é o agravante, seguida pela câmara criminal. A gravidade do crime e o comportamento do preso assumem papel secundário na decisão.

⁹ Regressão Logística binária, Gradient Boosting e Random Florest (Floresta Aleatória)

Figura 41 – Importância das variáveis (classificadores C.50 (Boosting) e Floresta aleatória) sobre acórdãos do TJSP

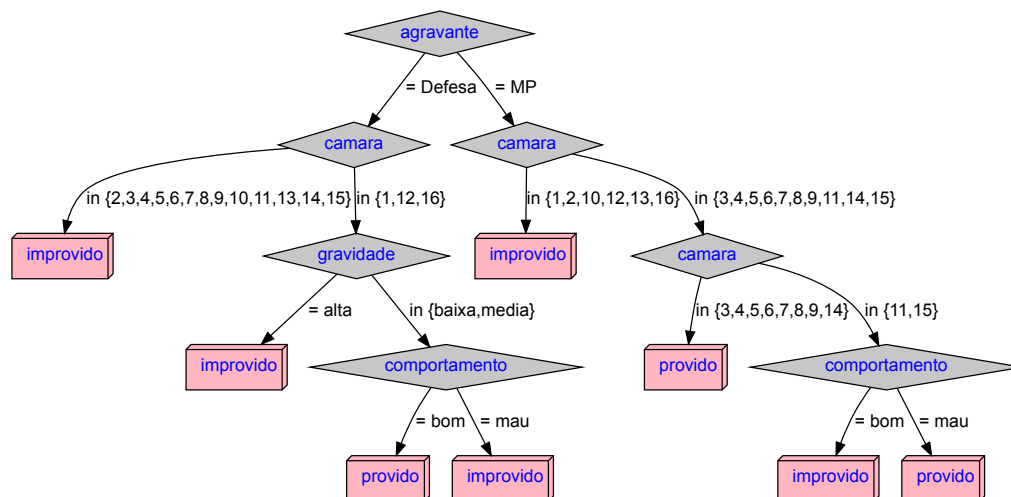
```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não  
foi possível abrir o arquivo comprimido  
'/home/rstudio/R/TESE/execucao/importancia.rds',  
motivo provável 'No such file or directory'  
## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a  
conexão  
## Error in varImp(importancia[[1]], scale = F):  
objeto 'importancia' não encontrado  
## Error in varImp(importancia[[2]], scale = F):  
objeto 'importancia' não encontrado  
## Error in arrangeGrob(...): objeto 'plot1' não  
encontrado
```

A [Figura 42](#) ilustra o mesmo que foi dito acima. Trata-se de uma árvore de decisão invertida. No tronco, parte superior, está o agravante, se for o MP, o ramo segue para o lado direito, onde, se encontrar as câmaras 1,2,10,12,13 ou 16, terá maior probabilidade de perda. Se encontrar as câmaras 3,4,5,6,7,8,9 ou 14, terá maior probabilidade de vitória. Se encontrar as câmaras 11 ou 15, o comportamento do preso terá um peso na decisão.

Por sua vez, o ramo à esquerda representa as decisões referentes aos recursos da Defesa. Se encontrar as câmaras 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,13,14 ou 15, ha maior probabilidade de perda, independentemente de outros fatores. Se encontrar as câmaras 1,12 e 16, a gravidade será considerada. Se for alta, improvido. Se for baixa ou média, o comportamento do preso é considerado.

A ?? consiste provavelmente num dos aspectos mais importantes da análise comparativa entre a Administração Penitenciária e o Judiciário. As direções das unidades prisionais deram parecer favorável ao preso em 4151 casos, mas houve um número muito pequeno de provimentos, ou seja, a postura do

Figura 42 – Árvore das variáveis até decisão do TJSP sobre progressão de regime ou livramento condicional



Judiciário é decisivamente mais punitiva que a da Administração Penitenciária.

```

## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/execucao/base_02_02.rds', motivo provável 'No such
file or directory'

## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão
## Error in xtable(dfcomparacao, align = c("p|", "C{4cm}|", "C{3cm}|",
"C{3cm}|", : objeto 'dfcomparacao' não encontrado
## Error in print(tA, caption.placement = "top", label = "tab:comparacao",
: objeto 'tA' não encontrado
  
```

A ?? é ilustrativa da predição de uma caso e seus possíveis desfechos, com base nas probabilidades, que variam de 0 a 1. Um recurso da defesa, quando o preso tem bom comportamento terá diferentes resultados conforme a câmara. Há 75% de chances de vitória na 1ª câmara e zero por cento na 9ª câmara.


```
## Warning in gzfile(file, "rb"): não foi possível abrir o arquivo comprimido
'/home/rstudio/R/TESE/execucao/predic_exec.rds', motivo provável 'No such
file or directory'

## Error in gzfile(file, "rb"): não é possível abrir a conexão

## Error in xtable(dfE, caption = "Probabilidades de provimento ou improvimento
do recurso da defesa pedindo progressão de regime ou livramento condicional
conforme a câmara criminal, quando o preso por roubo tem bom comportamento,
sem antecedentes de indisciplina.\\label{tab:predict_exec}", : objeto
'dfE' não encontrado

## Error in print(tE, caption.placement = "top", label = "tab:predict_exec",
: objeto 'tE' não encontrado
```

4.7 Considerações Finais sobre o capítulo

Os dados produzidos pelo presente capítulo revelam que a gestão prisional está refém de uma produção em série da punitividade. Ao nosso ver, esta produção da punitividade abandonou o direito penal clássico baseado na responsabilização individual e na individualização da pena para produzir um controle penal fundado no risco. A manutenção da ordem pública e a prevenção de riscos prevalecem sobre a responsabilização individual e sobre as garantias individuais. O juiz se posiciona como agente de segurança e não como protetor de direitos.

O mesmo vale para o Ministério Público. Este tem se posicionado na defesa do patrimônio privado e público e focado na persecução penal de suspeitos de roubo e tráfico de drogas. Uma vez que o Ministério Público paulista é três vezes maior que a Defensoria Pública e, ao contrário desta, está concentrado na persecução penal, evidencia-se uma política criminal destinada a enfraquecer as propostas emancipadoras em favor de propostas repressivas.

Quando verificamos que juízes, dos 101 analisados identificamos duas mulheres e nenhum negro, são homens de classe média e alta, temos uma situação de uma justiça instrumentalizada para operar em favor da elite branca e masculina e reprimir minorias compostas por negros, jovens, mulheres provenientes das periferias. O sistema de justiça penal termina por cair na perda de legitimidade e, em linha com [Azevedo et al. \(2005\)](#), torna-se incapaz de justificar seu alto grau de seletividade e arbítrio.

Iniciamos esta pesquisa com a ideia de que os diretores das unidades prisionais tinham um papel relevante na condução dos negócios prisionais e de que eles eram capazes de tomar as decisões mais relevantes. A conclusão que chegamos é que esses "gestores" são meros burocratas responsáveis pelo "paperwork" do sistema prisional. Se algum papel relevante a ele é atribuído, este se limita a minimizar as chances de fuga, mortes e rebeliões. Todo o resto da dinâmica prisional é determinado internamente pelas lideranças entre presos, como já demonstrou Camila Nunes Dias e o Poder Judiciário.

Provavelmente o único poder de controle sobre os presos que eles ainda

mantêm são o pedido de transferência e a aplicação de sanções disciplinares, no entanto essas duas faculdades dependem de aprovação do superior hierárquico ou de homologação judicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prisão como resposta ao crime tornou-se prevalecente no Brasil apenas nas últimas décadas. A expansão penitenciária se deve a uma série de transformações sociais dentre elas o aumento da criminalidade, especialmente a partir da década de 1970, e mais tarde, a partir da década de 1980, com o tráfico de drogas operando em larga escala.

Some-se a isso a política de guerra às drogas, manifestada especialmente na aprovação da leis dos crimes hediondos e nas práticas judiciais de intolerância a esses crimes, e a incapacidade dos governos estaduais em oferecer respostas efetivas para o problema da criminalidade. Nesse contexto, a prisão se apresenta como resposta mais fácil, mas significativamente onerosa, tanto em termos sociais quanto em termos financeiros.

A principal conclusão da tese é de que a gestão prisional é compartilhada de forma não planejada e não coordenada. A gestão é partilhada entre três principais atores: Administração Prisional, Judiciário e Facções internas, cada uma com diferentes âmbitos de atuação e distintos propósitos, quando não divergentes. Ela é não planejada porque a participação das facções nessa gestão ocorre extralegalmente e decorre das insuficiências em termos de recursos materiais e pessoais. Ela é não coordenada porque a atuação do Judiciário se dá independentemente da atuação da administração prisional. Judiciário e Executivo são dois poderes independentes. No entanto, o primeiro exerce o controle sobre os atos do segundo. Além disso juízes gozam de garantias constitucionais e mesmo de privilégios institucionais que os tornam menos suscetíveis de serem responsabilizados por seus atos. Como se verificou no capítulo 2, os diretores enviam os atestados de comportamento aos juízes avaliando positivamente os condenados. Assim mesmo, as recomendações dos diretores são ignoradas.

Diretores constantemente se queixaram de que ante o volume de pessoas que ingressam na unidade prisional, a gestão voltada à segurança e vigilância daqueles que apresentam maiores riscos se torna impraticável. Isto porque o

Judiciário, que não convive com as mazelas de prisões superlotadas, define previamente o perfil de pessoas que irá para a prisão, independentemente da gravidade dos fatos e das circunstâncias da pessoa.

Ao iniciar a pesquisa, nosso objetivo era conhecer o perfil, a visão e a atuação dos diretores das unidades prisionais. No entanto, após proceder à revisão bibliográfica, aplicar os questionários e entrevistá-los, percebemos que sua atuação é pouco efetiva em termos de exercício do controle da população carcerária. Isto porque ela concorre com a intervenção de outros grupos, dos quais os mais importantes são o Judiciário e o autogoverno dos presos. Esses dois grupos exercem efetivo controle sobre a dinâmica prisional. Um deles, o autogoverno, se caracteriza pelo controle da economia interna entre presos, da comunicação e da disciplina, bem como, por seu um exercício extralegal de poder. Dos dois, optamos por analisar mais detidamente o Judiciário.

Este último se caracteriza por operar a distância, pela soberania de suas decisões e pela mínima responsabilização por seus atos. O Judiciário controla tanto o ingresso quanto a soltura de presos, bem como toma todas as decisões que afetam a antecipação da liberdade. Os dois crimes que mais populam as prisões atualmente são o roubo e o tráfico, crimes de massa cometidos principalmente por grupos sociais vulneráveis, cujo perfil é formado por jovens, negros, pouco alfabetizados e moradores das periferias.

Nesse sentido, o Judiciário tem assumido um papel crucial em encarcerar essa população. Poucos foram os casos em que os juízes liberaram pessoas acusadas por tais crimes, os quais foram consistentemente equiparados a crimes mais graves como homicídio qualificado e estupro.

Desembargadores que julgaram as audiências de custódia são predominantemente brancos e do sexo masculino, com idade acima de cinquenta anos e provenientes da classe média e alta. Em situação oposta estão os presos: jovens, negros, vulnerabilizados, pouco alfabetizados e provenientes da periferia.

Frequentemente argumenta-se que isso não prova que há uma justiça de classes, seletiva e a serviço das elites. No entanto, as evidências apresentadas pelo estudo das quase 20 mil decisões evidenciam de forma contundente que

pouco importa a gravidade do crime ou as circunstâncias pessoais do acusado ou condenado. O que determina sua trajetória na relação com o sistema de justiça criminal é o seu perfil enquanto pertencente a um determinado grupo social em contraste com o perfil dos juízes, provenientes da elite.

O que se constatou é que, enquanto os gestores prisionais têm assumido uma postura menos punitiva, o Judiciário está orientado ao punitivismo seletivo. Isso fica evidente ao se observar que na maioria das câmaras criminais, o alto número de decisões contra a defesa são fundamentados na garantia da ordem pública, argumento cujo viés ideológico é patente. Igualmente, a reprodução em série de decisões contrárias à liberdade sugere que o Judiciário assumiu o papel de mantenedor da Ordem Pública e não da afirmação do Estado Democrático de Direito.

Isso corrobora o argumento de que temos uma Justiça operando para blindar as elites e incapacitar as classes baixas. Diretores prisionais são também provenientes da periferia. Muitos iniciaram a graduação anos depois que haviam ingressado no sistema penitenciário. Nas entrevistas, muitos afirmaram que trabalhavam no comércio antes de se tornarem agentes penitenciários. O seu perfil os torna muito próximos do perfil dos presos. Integram o mesmo grupo social com mínimo acesso aos bens da sociedade. Isso possivelmente os torna menos punitivistas.

Ademais, sendo o Judiciário o principal responsável pelo fluxo prisional (prisão e soltura), o investimento no seu fortalecimento em desfavor de políticas sociais, como visto no capítulo 3, evidencia uma articulação no âmbito dos três poderes para insistir no encarceramento em massa como mecanismo de punição.

A ausência do controle do fluxo penitenciário somada à incapacidade de cumprir suas atribuições, de garantir a segurança, bem estar e justiça ao seus seus custodiados, ante o crescente número de presos, torna a administração penitenciária um órgão meramente gestor da miséria, a qual é politicamente articulada no âmbito da cúpula dos três poderes. O capítulo quatro mostra uma administração penitenciária a serviço de uma política de construção de presídios

e incapaz de promover alternativas penais mais eficientes que a prisão.

REFERÊNCIAS

ABDI, H.; WILLIAMS, L. J. Principal component analysis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, Wiley-Blackwell, v. 2, n. 4, p. 433–459, jun 2010.

ADORNO, S. Sistema penitenciário no brasil-problemas e desafios. *Revista Usp*, n. 9, p. 65–78, 1991.

ALPERT, G. P.; CROUCH, B. M.; HUFF, C. R. Prison reform by judicial decree: The unintended consequences of *ruiz v. estelle*. *Just. Sys. J.*, HeinOnline, v. 9, p. 291, 1984.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; DIAS, C. N. Das comissões de solidariedade ao primeiro comando da capital em são paulo. *Tempo Social*, v. 25, n. 1, p. 61–82, 2013.

AMIGOS, C. Pcc. *Edição Especial*, v. 10, p. 28, 2006.

ANDRADE, B. S. A. B. d. *Entre as leis da Ciência, do Estado e de Deus. O surgimento dos presídios femininos no Brasil*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2011.

ANTILLANO, A. Cuando los presos mandan: control informal dentro de la cárcel venezolana. *Espacio Abierto*, v. 24, n. 4, 2016.

ARVANITES, T. M.; ASHER, M. A. State and county incarceration rates. *American Journal of Economics and Sociology*, Wiley Online Library, v. 57, n. 2, p. 207–222, 1998.

ARVATE, P. R.; AVELINO, G.; LUCINDA, C. R. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos (São Paulo)*, FapUNIFESP (SciELO), v. 38, n. 4, dec 2008.

AZEVEDO, R. G. de et al. Criminalidade e justiça penal na américa latina. *Sociologias*, v. 7, n. 13, 2005.

BAKER, J. Inmate self-government. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, JSTOR, v. 55, n. 1, p. 39–47, 1964.

BAKER, J. Inmate self-government. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, JSTOR, v. 55, n. 1, p. 39–47, 1964.

BARAK-GLANTZ, I. L. Toward a conceptual schema of prison management styles. *The Prison Journal*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 61, n. 2, p. 42–60, 1981.

BARROS, C. S. d. M. *A individualização da pena na execução penal*. [S.l.]: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BARROS, R. A. L. d. *A reinvenção da prisão: a expansão prisional no Estado de São Paulo e as consequências do encarceramento massivo (1985-2010)*. Tese (Doutorado), 2012.

BATES, D. et al. Fitting linear mixed-effects models using lme4. *Journal of Statistical Software*, v. 67, n. 1, p. 1–48, 2015.

BEAUJEAN, A. A. *Latent variable modeling using R: A step-by-step guide*. [S.l.]: Routledge, 2014.

BECKER, G. S. Crime and punishment: An economic approach. In: *The Economic Dimensions of Crime*. [S.l.]: Springer, 1968. p. 13–68.

BENOIT, K.; NULTY, P. *quanteda: Quantitative Analysis of Textual Data*. [S.l.], 2017. R package version 0.9.9-17. Disponível em: <<https://github.com/kbenoit/quanteda>>.

BLUMSTEIN, A.; WALLMAN, J. *The crime drop in America*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2006.

BRANT, V. C. *O trabalho encarcerado*. [S.l.]: Forense, 1994.

BUENO, S. *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista*. Tese (Doutorado), 2014.

CABRAL, S. *Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional*. Tese (Doutorado), 2006.

CALDEIRA, T. P. d. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Editora 34, 2000. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=ENdaTddtfEQC&oi=fnd&pg=PA299&dq=Cidade+de+muros:+crime,+segrega%C3%A7%C3%A3o+e+cidadania+em+S%C3%A3o+Paulo&ots=Oxv3AbEqu6&sig=HuF8ZvAsByRmvGc_apul-7APk7g>.

CAMPOS, M. d. S. *mathesis, Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*. 2010. 225 f. 2010.

CARREIRÃO, Y. de S. Identificação ideológica e voto para presidente. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 8, n. 1, p. 54–79, may 2002.

CHAN, C. hong et al. *rio: A Swiss-army knife for data file I/O*. [S.l.], 2016. R package version 0.4.16.

CLARKE, P. et al. The choice between fixed and random effects models: some considerations for educational research. 2010.

CLOWARD, R. A. *Theoretical studies in social organization of the prison*. [S.l.]: Kraus Reprint. Company, 1960. v. 15.

COHEN, S. *Visions of social control: Crime, punishment and classification*. [S.l.]: Polity Press Cambridge, 1985.

COLVIN, M. *The penitentiary in crisis: From accommodation to riot in New Mexico*. [S.l.]: SUNY Press, 1992.

COMPTON, T.; MEACHAM, M. Prison gangs: Descriptions and selected intervention strategies. *Forensic Examiner*, 2016.

COX, P. N. Interpretation and (partial) defense of legal formalism, an. *Ind. L. Rev.*, HeinOnline, v. 36, p. 57, 2003.

COYLE, A. *Administração penitenciária: uma abordagem de direitos humanos*. [S.l.]: International Centre for Prison Studies, 2002.

COYLE, A. *Managing prisons in a time of change*. [S.l.]: International Centre for Prison Studies London, 2002.

CREWE, B.; LIEBLING, A.; HULLEY, S. Staff culture, use of authority and prisoner quality of life in public and private sector prisons. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, SAGE Publications, v. 44, n. 1, p. 94–115, 2011.

CROISSANT, Y.; MILLO, G. Panel data econometrics in R: The plm package. *Journal of Statistical Software*, v. 27, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v27/i02/>>.

CULLEN, F. T. et al. The correctional orientation of prison guards: Do officers support rehabilitation. *Fed. Probation*, HeinOnline, v. 53, p. 33, 1989.

DAHL, D. B. *xtable: Export Tables to LaTeX or HTML*. [S.l.], 2016. R package version 1.8-2. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=xtable>>.

DANZIGER, S.; LEVAV, J.; AVNAIM-PESSO, L. Extraneous factors in judicial decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, National Acad Sciences, v. 108, n. 17, p. 6889–6892, 2011.

DEADY, C. W. Incarceration and recidivism: Lessons from abroad. *Pell Center for International Relations and Public Policy*. https://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf, 2014.

DIAS, C. C. N. Estado e pcc em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social*, v. 23, n. 2, p. 213–233, 2011.

DIAS, C. N. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2011.

DIAS, C. N. Consolidação do primeiro comando da capital (pcc) no sistema carcerário paulista e a nova configuração do poder. *L'Ordinaire des Amériques*, Université de Toulouse 2-Le Mirail; Institut pluridisciplinaire pour les études sur les Amériques à Toulouse (IPEAT), n. 216, 2014.

DIAS, J. d. F. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. [S.l.]: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

DIIULIO, J. J. *Governing prisons*. [S.l.]: Simon and Schuster, 1990.

EPSKAMP, S. *semPlot: Path diagrams and visual analysis of various SEM packages' output*. [S.l.], 2014. R package version 1.1. Disponível em: <<https://github.com/SachaEpskamp/semPlot>>.

ERICSON, R. V.; HAGGERTY, K. D. *The new politics of surveillance and visibility*. [S.l.]: University of Toronto Press, 2006.

FEELEY, M. M. et al. *Prison litigation and bureaucratic development*. [S.l.]: JSTOR, 1992.

FILHO, A. M. G. Presunção de inocência e o ônus da prova em processo penal. *Boletim IBCCRIM*, p. 02, 1994.

FINCH, W. H.; FRENCH, B. F. *Latent variable modeling with R*. [S.l.]: Routledge, 2015.

FISCHER, R. M. *Poder e cultura em organizações penitenciárias*. [S.l.: s.n.], 1989.

FISHER, R. M.; ADORNO, S. Análise do sistema penitenciário do estado de são paulo: o gerenciamento da marginalidade social. *São Paulo: Cedec, Relatório de Pesquisa*, 1987.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. [S.l.]: Vozes, 1996.

FRANCOIS, R. *bibtex: bibtex parser*. [S.l.], 2014. R package version 0.4.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=bibtex>>.

FRAUDE em licitações derruba coordenador de presídios - São Paulo - Estadão. <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fraude-em-licitacoes-derruba-coordenador-de-presidios-imp-,766941>>. (Accessed on 01/27/2017).

GAGOLEWSKI, M.; TARTANUS, B. *R package stringi: Character string processing facilities*. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.gagolewski.com/software/stringi/>>.

GARLAND, D. Foucault's discipline and punish an exposition and critique. *Law & Social Inquiry*, Wiley Online Library, v. 11, n. 4, p. 847–880, 1986. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/cn5yleobmt0y4rm/garland%20foucault.pdf?dl=0>>.

GARLAND, D. *The culture of control*. [S.l.]: Oxford: Oxford University Press, 2001.

GARNIER, S. *viridis: Default Color Maps from 'matplotlib'*. [S.l.], 2016. R package version 0.3.4. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=viridis>>.

GODOI, R. Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento1. *Seguridad Pública*, v. 5, n. 8, p. 138, 2011.

GOES, E. M. *A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas: 1982-1986*. [S.l.]: IBCCRIM, 2009.

GOFFMAN, E. *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. AldineTransaction, 1968. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=be3vAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=asylums+goffman&ots=JnNSGSXKpF&sig=7tYRoas8SDj8xuO_AmTYTtHmXiOw>.

GREENBERG, D. F.; WEST, V. State prison populations and their growth, 1971–1991. *Criminology*, Wiley Online Library, v. 39, n. 3, p. 615–654, 2001.

GREENE, W. H. *Econometric analysis (international edition)*. Pearson US Imports & PHIPEs, 2010.

- GRIFFIN, M. L.; HEPBURN, J. R. Inmate misconduct and the institutional capacity for control. *Criminal Justice and Behavior*, Sage Publications, v. 40, n. 3, p. 270–288, 2013.
- HAGAN, J. The imprisoned society: Time turns a classic on its head. In: SPRINGER. *Sociological Forum*. [S.l.], 1995. v. 10, n. 3, p. 519–525.
- HEPBURN, J. R. The exercise of power in coercive organizations: A study of prison guards. *Criminology*, Wiley Online Library, v. 23, n. 1, p. 145–164, 1985.
- HEPBURN, J. R. Prison guards as agents of social control. In: *The American Prison*. [S.l.]: Springer, 1989. p. 191–206.
- HIJMANS, R. J. *raster: Geographic Data Analysis and Modeling*. [S.l.], 2016. R package version 2.5-8. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=raster>>.
- HIRSCH, A. V.; (ETATS-UNIS), C. for the Study of I.; GAYLIN, W. Doing justice: The choice of punishments. Hill and Wang New York, 1976.
- HLAVAC, M. *stargazer: Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables*. Cambridge, USA, 2015. R package version 5.2. Disponível em: <<http://CRAN.R-project.org/package=stargazer>>.
- HSIAO, C. *Analysis of panel data*. [S.l.]: Cambridge university press, 2014.
- HUSSON, F.; LÊ, S.; PAGÈS, J. *Exploratory multivariate analysis by example using R*. [S.l.]: CRC press, 2010.
- IGNATIEFF, M. *A just measure of pain: the penitentiary in the industrial revolution, 1750-1850*. [S.l.]: Pantheon, 1978.
- IGNATIEFF, M. State, civil society, and total institutions: A critique of recent social histories of punishment. *Crime and Justice*, JSTOR, p. 153–192, 1981. Disponível em: <<http://www.michaelignatieff.ca/assets/pdfs/StateCivil.pdf>>.
- IRWIN, J. *The felon*. [S.l.]: Univ of California Press, 1987.
- JAMES, B. J. *Stateville: The Penitentiary in Mass Society*. [S.l.]: Chicago, The University of Chicago Press, 1983.
- JAMES, G. et al. *An introduction to statistical learning*. [S.l.]: Springer, 2013. v. 6.
- JONES, C. Prison gangs and prison governance in the philippines. *Griffith Asia Quarterly*, v. 2, n. 1, p. 57–74, 2014.

JR, A. F. de A. et al. O efeito do encarceramento sobre as taxas de homicídio no brasil. *RIDB*, n. 9, 2014.

JR, J. H. Z. *Território Ativo e Esquizofrênico: prisão e pena privativa de liberdade no Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) — Dissertação de Mestrado em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

JUSTUS, M.; KAHN, T.; CERQUEIRA, D. O “mistério de são paulo” e o papel do pcc na redução de homicídios nos anos 2000. 2016.

KASSAMBARA, A.; MUNDT, F. *factoextra: Extract and Visualize the Results of Multivariate Data Analyses*. [S.l.], 2017. R package version 1.0.4. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=factoextra>>.

KILDUFF, F. O controle da pobreza operado através do sistema penal. *Revista Katálisis*, v. 13, n. 2, p. 240–249, 2010.

KRAMER, J.; STEFFENSMEIR, D. Race and imprisonment decisions. *The Sociological Quarterly*, Wiley Online Library, v. 34, n. 2, p. 357–376, 1993.

LANG, D. T.; TEAM the C. *RCurl: General Network (HTTP/FTP/...) Client Interface for R*. [S.l.], 2016. R package version 1.95-4.8. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=RCurl>>.

LANG, D. T.; TEAM the C. *XML: Tools for Parsing and Generating XML Within R and S-Plus*. [S.l.], 2016. R package version 3.98-1.5. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=XML>>.

LÊ, S.; JOSSE, J.; HUSSON, F. FactoMineR: A package for multivariate analysis. *Journal of Statistical Software*, v. 25, n. 1, p. 1–18, 2008.

LEMGRUBER, J. Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal. *CEJ*, 2001.

LIEBLING, A. Why prison staff culture matters. *The culture of prison violence* (pp. 105–122). Boston, MA: Pearson Education, 2007.

LIEDKA, R. V.; PIEHL, A. M.; USEEM, B. The crime-control effect of incarceration: Does scale matter? *Criminology & Public Policy*, Wiley Online Library, v. 5, n. 2, p. 245–276, 2006.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of psychology*, 1932.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. [S.l.]: Russell Sage Foundation, 2010.

LOFSTROM, M.; RAPHAEL, S. Incarceration and crime: Lessons from california's public safety realignment reform. *DICE Report*, CES-IFO GmbH, v. 12, n. 4, p. 40, 2014.

LOUREIRO, A. O. F.; COSTA, L. O. Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel. *Nota técnica*, v. 37, 2009.

LYON, D. *Theorizing surveillance*. [S.l.]: Routledge, 2006.

LÜDECKE, D. *sjPlot: Data Visualization for Statistics in Social Science*. [S.l.], 2017. R package version 2.2.1. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=sjPlot>>.

MANSO, B. P. *Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010. Uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2012.

MARTIN, S. J.; EKLAND-OLSON, S. *Texas prisons: The walls came tumbling down*. [S.l.]: Texas Monthly Press Austin, 1987.

MARTINSON, R. What works?-questions and answers about prison reform. *The public interest*, National Affairs, inc., n. 35, p. 22, 1974.

MASSARO, C. M. Desemprego, repressão e criminalização social no brasil: violência e encarceramento em massa. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 10, n. 119, p. 28–35, 2011.

MCCORKLE, R. C.; MIETHE, T. D.; DRASS, K. A. The roots of prison violence: A test of the deprivation, management, and “not-so-total” institution models. *Crime & Delinquency*, Sage Publications, v. 41, n. 3, p. 317–331, 1995.

MILLO, G.; PIRAS, G. splm: Spatial panel data models in R. *Journal of Statistical Software*, v. 47, n. 1, p. 1–38, 2012. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v47/i01/>>.

MISSE, M. *Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. [S.l.]: Revan, 2008.

MOON, K.-W. *ztable: Zebra-Striped Tables in LaTeX and HTML Formats*. [S.l.], 2015. R package version 0.1.5. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=ztable>>.

MORAES, M. Z. d. Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial. *Lumen Juris*, 2010.

MOREIRA, A. et al. O pcc em são paulo: coletivo de presos ou organização criminosa? Universidade Federal de São Carlos, 2012.

NADANOVSKY, P. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em são paulo, brasil, entre 1996 e 2005. *Cadernos de Saúde Pública*, FapUNIFESP (SciELO), v. 25, n. 8, aug 2009.

NARAG, R. E.; JONES, C. R. Understanding prison management in the philippines: A case for shared governance. *The Prison Journal*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 97, n. 1, p. 3–26, 2017.

NEUWIRTH, E. *RColorBrewer: ColorBrewer Palettes*. [S.l.], 2014. R package version 1.1-2. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=RColorBrewer>>.

OLIVEIRA, M. M. C. de. *A religião nos presídios*. [S.l.]: Cortez & Moraes, 1978. v. 2.

OOMS, J. *curl: A Modern and Flexible Web Client for R*. [S.l.], 2016. R package version 2.3. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=curl>>.

OOMS, J. *pdftools: Text Extraction and Rendering of PDF Documents*. [S.l.], 2016. R package version 1.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=pdfutils>>.

PANTONI, R. A. As finalidades da pena a partir de uma concepção contemporânea do direito penal: O funcionalismo moderado. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 54, 2008.

PASTANA, D. R. Os contornos do estado punitivo no brasil. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 46, 2007.

PEDERSEN, T. L. *lime: Local Interpretable Model-Agnostic Explanations*. [S.l.]. R package version 0.1.0.

PENITENCIÁRIA, S. de A. *Entrevista José Reinaldo da Silva - Coordenador*. <<http://www.sap.sp.gov.br/common/entrevistas/entr003.html>>. Accessed:2016-10-10.

PERES, M. F. T. et al. Queda dos homicídios em são paulo, brasil: uma análise descritiva. *Revista Panamericana de Salud Publica*, NIH Public Access, v. 29, n. 1, p. 17, 2011.

PILHÖFER, A.; UNWIN, A. New approaches in visualization of categorical data: R package extracat. *Journal of Statistical Software*, v. 53, n. 7, p. 1–25, 2013. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v53/i07/>>.

PIMENTEL, M. P. *Prisões fechadas, prisões abertas*. [S.l.]: Cortez & Moraes, 1978.

POSNER, R. A. *How judges think*. [S.l.]: Harvard University Press, 2010.

QUEIROZ, R. M. R. *A modernização do direito penal brasileiro: sursis, livramento condicional e outras reformas do sistema de penas clássico no Brasil, 1924-1940*. [S.l.]: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2007.

R Core Team. *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. Vienna, Austria, 2016. Disponível em: <<https://www.R-project.org/>>.

RAMOS, C. *Bagatela* | TV Brasil. 2010. <<http://tvbrasil.ebc.com.br/doctv/episodio/bagatela>>. (Accessed on 12/28/2016).

RAPHAEL, S. How do we reduce incarceration rates while maintaining public safety? *Criminology & Public Policy*, v. 13, n. 4, p. 579–597, 2014.

RAPHAEL, S.; STOLL, M. A new approach to reducing incarceration while maintaining low rates of crime. *Washington, DC: The Brookings Institution*, 2014.

REZENDE, F. d. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil:(1980-1994). *Dados*, SciELO Brasil, v. 40, n. 3, 1997.

RHODES, L. A. *Total confinement: Madness and reason in the maximum security prison*. [S.l.]: Univ of California Press, 2004. v. 7.

ROSSEEL, Y. lavaan: An R package for structural equation modeling. *Journal of Statistical Software*, v. 48, n. 2, p. 1–36, 2012. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v48/i02/>>.

ROTHMAN, D. J. *The discovery of the asylum*. [S.l.]: Transaction Publishers, 1971.

ROXIN, C. et al. *Problemas fundamentais de direito penal*. [S.l.: s.n.], 1998.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. *Punição e estrutura social*. [S.l.]: Instituto Carioca de Criminologia, 2004.

SALLA, F. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. [S.l.]: Annablume, 1999.

SALLA, F. A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar. *História da Justiça Penal no Brasil*. São Paulo: Ibccrim, 2006.

SALLA, F. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *SEGURANÇA PÚBLICA*, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Salla/publication/237718671_De_Montoro_a_Lembo_as_politicas_penitenciarias_em_Sao_Paulo/links/5544c1c20cf24107d396f3dd.pdf#page=72>.

SALLA, F. et al. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, v. 8, n. 16, 2006.

SANGUINÉ, O. Prisão cautelar, medidas alternativas e direitos fundamentais. Forense, 2014.

SHANNON, S. K.; PAGE, J. Bureaucrats on the cell block: Prison officers' perceptions of work environment and attitudes toward prisoners. *Social Service Review*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 88, n. 4, p. 630–657, 2014.

SINGER, A. V. *Identificação ideológica e voto no Brasil: caso das eleições presidenciais de 1989 e 1994*. Tese (Doutorado), 1998.

SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; MELO, F. A. L. d. Mass incarceration in São Paulo. *Tempo Social*, SciELO Brasil, v. 25, n. 1, p. 83–106, 2013.

SKARBEEK, D. Covenants without the sword? comparing prison self-governance globally. *American Political Science Review*, *Forthcoming*, 2016.

STOCK, J. H.; WATSON, M. W. *Introduction to econometrics*. [S.l.]: Addison Wesley Boston, 2011. v. 104.

SYKES, G. M. *The Society of Captives*. [S.l.]: New Jersey: Princetown University Press, 1958.

TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, EDIPUCRS, v. 15, n. 1, p. 24, apr 2015.

TEIXEIRA, A. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. 2007. <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2820&Itemid=231>. (Acessado em 05/10/2016).

TENNEKES, M. *tmap: Thematic Maps*. [S.l.], 2017. R package version 1.8. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=tmap>>.

TRAVIS, J.; WESTERN, B.; REDBURN, F. S. The growth of incarceration in the united states: Exploring causes and consequences. 2014.

USEEM, B.; PIEHL, A. M. Prison buildup and disorder. *Punishment & Society*, Sage Publications London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, v. 8, n. 1, p. 87–115, 2006.

VIEIRA, J. C. *Democracia e direitos humanos no Brasil*. [S.l.]: Edicoes Loyola, 2005.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. [S.l.]: Zahar, 2001.

WACQUANT, L. J. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. [S.l.]: Freitas Bastos Editora, 2001. v. 6.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. [S.l.]: Simon and Schuster, 2009.

WESTERN, B.; KLEYKAMP, M.; ROSENFELD, J. Economic inequality and the rise in us imprisonment. *Social Forces*, v. 84, n. 4, p. 2291–2301, 2006.

Wickham; Hadley. Reshaping data with the reshape package. *Journal of Statistical Software*, v. 21, n. 12, 2007. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v21/i12/paper>>.

WICKHAM, H. Reshaping data with the reshape package. *Journal of Statistical Software*, v. 21, n. 12, p. 1–20, 2007. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v21/i12/>>.

WICKHAM, H. *ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. Springer-Verlag New York, 2009. ISBN 978-0-387-98140-6. Disponível em: <<http://ggplot2.org>>.

WICKHAM, H. The split-apply-combine strategy for data analysis. *Journal of Statistical Software*, v. 40, n. 1, p. 1–29, 2011. Disponível em: <<http://www.jstatsoft.org/v40/i01/>>.

WICKHAM, H. *httr: Tools for Working with URLs and HTTP*. [S.l.], 2016. R package version 1.2.1. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=httr>>.

WICKHAM, H. *rvest: Easily Harvest (Scrape) Web Pages*. [S.l.], 2016. R package version 0.3.2. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=rvest>>.

WICKHAM, H. *stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations*. [S.l.], 2016. R package version 1.1.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=stringr>>.

- WICKHAM, H. *tidyr: Easily Tidy Data with 'spread()' and 'gather()' Functions*. [S.l.], 2017. R package version 0.6.1. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=tidyr>>.
- WICKHAM, H. *tidyverse: Easily Install and Load 'Tidyverse' Packages*. [S.l.], 2017. R package version 1.1.1. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=tidyverse>>.
- WICKHAM, H.; FRANCOIS, R. *dplyr: A Grammar of Data Manipulation*. [S.l.], 2016. R package version 0.5.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>>.
- WICKHAM, H.; FRANCOIS, R.; MÜLLER, K. *tibble: Simple Data Frames*. [S.l.], 2016. R package version 1.2. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=tibble>>.
- WICKHAM, H.; HESTER, J.; FRANCOIS, R. *readr: Read Tabular Data*. [S.l.], 2016. R package version 1.0.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=readr>>.
- WICKHAM, H.; HESTER, J.; OOMS, J. *xml2: Parse XML*. [S.l.], 2017. R package version 1.1.1. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=xml2>>.
- WILKE, C. O. *cowplot: Streamlined Plot Theme and Plot Annotations for 'ggplot2'*. [S.l.], 2016. R package version 0.7.0. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=cowplot>>.
- WILSON, J. Q. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. [S.l.]: Basic Books, 1989.
- WING, M. K. C. from J. et al. *caret: Classification and Regression Training*. [S.l.], 2016. R package version 6.0-73. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=caret>>.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introductory econometrics: A modern approach*. [S.l.]: Nelson Education, 2015.
- XIE, Y. *DT: A Wrapper of the JavaScript Library 'DataTables'*. [S.l.], 2016. R package version 0.2. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=DT>>.
- ZAFFARONI, E. R. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. *Discursos Sediciosos: Crime, direito, sociedade*, Rio de Janeiro, ano, v. 2, p. 25–36, 1997.

ZEILEIS, A.; HOTHORN, T. Diagnostic checking in regression relationships. *R News*, v. 2, n. 3, p. 7–10, 2002. Disponível em: <<http://CRAN.R-project.org/doc/Rnews/>>.

APÊNDICES