

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Marco Túlio Sousa Fernandes

**A construção de problemas e a responsabilização política como processos de constituição  
de uma cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais**

**BELO HORIZONTE**

**2024**

Marco Túlio Sousa Fernandes

**A construção de problemas e a responsabilização política como processos de constituição  
de uma cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Ludmila Ribeiro

**BELO HORIZONTE**

**2024**

301	Fernandes, Marco Túlio Sousa.
F363c	A construção de problemas e a responsabilização política como processos de constituição de uma cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais [recurso eletrônico] / Marco Túlio Sousa Fernandes. - 2024.
2024	1 recurso online (160 f. ): pdf Orientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Sociologia – Teses. 2. Cultura - Teses. 3. Prisões - Minas Gerais - Teses. I. Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - SECRETARIA

## ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos 20 (vinte) dias do mês de dezembro de 2024 (dois mil e vinte e quatro), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Dissertação de Mestrado do discente MARCO TÚLIO SOUSA FERNANDES, intitulada: "**A construção de problemas e a responsabilização política como processos de constituição de uma cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais.**" A Banca foi composta pelos (as) professores (as) doutores (as): Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro - Orientadora (DSO/UFMG), Cláudio Chaves Beato Filho (DSO/UFMG), Isabela Cristina Alves de Araújo (UFMG) e Victor Neiva e Oliveira (UFPR). Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação da Defesa (x)

Reprovação da Defesa ( )

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2024.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonca Lopes Ribeiro, Professor(a)**, em 20/12/2024, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Cristina Alves de Araújo, Usuária Externa**, em 23/12/2024, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Chaves Beato Filho, Professor(a)**, em 19/02/2025, às 14:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Victor Neiva e Oliveira, Usuário Externo**, em 20/02/2025, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



[https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 3836682 e o código CRC 6402F246.

---

## AGRADECIMENTOS

Ao longo desses anos, eu sempre estive amparado por um *bucado* de gente e entrego, a cada um deles, o meu carinho e agradecimento.

Começando por quem eu sinto um grande orgulho de poder compartilhar alguns anos de pesquisa e colaboração, mas sobretudo de proveito da sua generosidade: minha orientadora, Profa. Ludmila. Foi alguém muito paciente e permitiu que eu perseguisse as minhas curiosidades e aprendesse, ao menos um pouco, com todas elas. Foi por causa da Lud que eu vislumbrei – e ainda vislumbro –, um caminho como pesquisador inquieto.

Às minhas companheiras do CRISP, que juntas encararam o desafio de realizar uma pesquisa sobre a história das prisões de Minas Gerais, sempre abastecidas de muita coragem. Espero ter honrado esse esforço coletivo e demonstrado o enorme respeito que possuo por todas elas.

Agradeço, ainda, a toda a minha família. Minha irmã Thaís, dessa e de outras vidas, que me fez companhia junto do menino que levava em sua barriga. O mesmo que, desde então, ilumina os meus pensamentos. À minha Tia Fernanda e minha vó Maria da Paz, de quem aproveitei o colo. Ao meu pai, com sua observação distante e de amor comedido, mesmo assim sendo amor. E ao Fred, meu aconchego e confidente de vida.

Incluo também muitos amigos, representados na figura daqueles sempre afiados, ainda que bem aventurados, nas suas opiniões sobre as más e boas ideias que surgiam das minhas imaginações. Por vocês sou obrigado a constatar: há ciência que se faz em buteco!

Por fim, agradeço e dedico tudo que esse trabalho significa, dos argumentos às vírgulas mal postas, à minha mãe. Apesar das lutas injustas que atravessaram seu caminho e ao sentimento de ser uma estrangeira na sua própria terra, ela nunca desistiu de cobrar aquilo que merece receber do mundo e permanece, assim, na busca dos seus sonhos. Sempre deixou claro, portanto, que eu deveria buscar pelos meus e honrar todos eles. Mãe, obrigado pelo amor infinito e pelo abraço que me oferece mesmo a milhas e milhas de distância.

Dito isso, celebro a conclusão desse trabalho e me coloco agora livre para novos recomeços. Desejo, apesar disso, que a jornada continue sendo de descobertas, sobretudo aquelas que revelam o abismo entre o que eu sei e o que o mundo-objeto revela ser o que é.

## RESUMO

Baseado na teoria de Joseph Gusfield, investiguei como se constituiu uma cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais, especialmente entre os anos de 2003 e 2019, que conformou diferentes práticas e discursos acerca dos seus problemas e tornou possível, por conseguinte, a designação de autoridades responsáveis para resolvê-los. A partir do levantamento de registros históricos e da análise de entrevistas realizadas com atores que participaram, ativamente, da agenda pública prisional, pude compreender as técnicas e interpretações coletivas que moldaram o imaginário sobre as prisões, suas funções e os entes capacitados a prover soluções. Os resultados demonstraram indícios de que a cultura pública sobre as prisões mineiras perpetua crenças relativas à incapacidade do Estado em promover serviços penais de reabilitação de condenado, baseado em crenças de desarticulação institucional e devido à resistências impostas pelo paradigma de manutenção da ordem dentro do ambiente prisional. Por outro lado, as políticas penais implementadas pelo modelo APAC e PPP tendem a ser vistas com mais legitimidade no tratamento dos considerados criminosos, o que se sustenta, em grande medida, por justificativas de que tais modelos não compartilham disfunções próprias da administração pública. Sobressaltou, ademais, como o tema de acesso e garantia de direitos à população privada de liberdade ainda mobiliza intensa negociação, o que tende a ser fruto de interpretações pouco consensuais em torno da Lei de Execuções Penais. Por fim, a relevância dos agentes penitenciários reacendeu a premissa de uma política policialesca das prisões, especialmente porque este “tipo” de profissional adquiriu capacidades, recursos e atribuições necessárias para lidar com criminosos e oferecer a eles um tratamento retributivo eficiente. A transformação de agentes em policiais penais parece reconduzir, assim, a cultura pública sobre as prisões aos paradigmas vigentes no final do século XX, quando o Brasil tentava superar o passado ditatorial e as prisões estavam pulverizadas pelo território como instrumentos de repressão e manutenção da ordem: a prisão é, novamente, um problema de polícia.

**Palavras-chave:** Cultura pública; Problema público; Prisão; Minas Gerais.

## ABSTRACT

Based on Joseph Gusfield's theory, I investigated how a public culture regarding prisons in Minas Gerais was formed, particularly between 2003 and 2019. This culture shaped various practices and discourses about prison-related problems and enabled the identification of responsible authorities to address them. I collected bibliographic information and administrative data, as well as analyzed interviews with actors who actively participated in the public prison agenda. This allowed me to understand the techniques and collective interpretations that influenced perceptions of prisons, their functions, and the entities capable of providing solutions. The results showed that the public culture around prisons in Minas Gerais sustains beliefs about the State's inability to offer rehabilitative services for convicts. These beliefs are now rooted in perceptions of institutional disorganization and resistance tied to the paradigm of order maintenance inside prisons. In contrast, penal policies implemented by the APAC and PPP models are often seen as more legitimate for dealing with those classified as criminals. This perception is largely supported by claims that these models avoid the dysfunctions typically found in public administration. Furthermore, the issue of access to and protection of rights for incarcerated individuals continues to generate intense negotiations. This tension stems from differing interpretations of the Lei de Execuções Penais. Finally, the increasing prominence of prison guards has brought to the forefront a policing-oriented approach to prison policy, especially as these professionals have acquired the skills, resources, and responsibilities necessary to manage criminals and provide them with effective retributive treatment. The transformation of guards into penal officers seems to bring the public's view of prisons back to the paradigms of the late 20th century, when Brazil was working to move beyond its dictatorial past, and prisons were scattered across the country as tools of repression and maintaining order: prison, once again, becomes a policing issue.

**Keywords:** Public culture; Public issue; Prison; Minas Gerais.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. População prisional em Minas Gerais sob custódia da Polícia Civil e do Sistema Penitenciário (2003 a 2015).....	49
Gráfico 2. Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes (2003 a 2015) .....	56
Gráfico 3. Número total de vagas no Sistema Penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019) .	65
Gráfico 4. População Prisional de Minas Gerais (2003 a 2019) .....	67
Gráfico 5. Taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes no Brasil e em Minas Gerais .....	68
Gráfico 6. Quantidade de presos por vaga no Brasil e em Minas Gerais (2003 a 2019) .....	69
Gráfico 7. Percentual de presos provisórios no Sistema Penitenciário do Brasil e de Minas Gerais (2003 a 2019) .....	73
Gráfico 8. Despesas totais pagas do Sistema Penitenciário e Minas Gerais e o seu percentual em relação as despesas totais pagas na área da Segurança Pública.....	79
Gráfico 9. Relação das despesas do sistema penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019) ....	85

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Atores entrevistados .....	19
Quadro 2. Descrição das categorias de despesa do sistema penitenciário de Minas Gerais ....	83
Quadro 3. Roteiro de entrevista semiestruturado para gestores da política penitenciária.....	140
Quadro 4. Roteiro de entrevista semiestruturado para membros da sociedade civil organizada .....	142
Quadro 5. Roteiro de entrevista semiestruturado para membros do Poder Judiciário .....	145
Quadro 6. Roteiro de entrevista semiestruturado para membros do Ministério Público.....	147
Quadro 7. Roteiro de entrevista semiestruturado para Deputados Estaduais .....	149
Quadro 8. Roteiro de entrevista semiestruturado para advogados .....	153
Quadro 9. Roteiro de entrevista semiestruturado para policiais civis .....	155
Quadro 10. Roteiro de entrevista semiestruturado para agentes de segurança penitenciária/policiais penais.....	157
Quadro 11. Roteiro de entrevista semiestruturado para servidores estaduais .....	158

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Repasses orçamentários firmados no âmbito dos convênios entre Minas Gerais e União com recursos do FUNPEN (2003 a 2018) .....	76
Tabela 2. Relação das despesas do sistema penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019).....	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Áreas Integradas de Segurança Pública – AISPs
Associação de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC
Centro de Acompanhamento de Alternativas Penais – CEAPA
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP
Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade – CRGLP
Comando de Operações Especiais – COPE
Complexo Penitenciário Nelson Hungria – CPNH
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG
Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais – CGJ-MG
Defensoria Pública de Minas Gerais – DPMG
Departamento de Organização Penitenciária – DOP
Departamento Penitenciário de Minas Gerais – DEPEN/MG
Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN
Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados – FBAC
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG
Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN
Gestores Prisionais Associados – GPA
Integração da Gestão da Segurança Pública – IGESP
Lei de Execuções Penais – LEP
Modelo de Gestão Prisional – GESPEN
Parceria Público-Privada – PPP
Penitenciária Agrícola de Neves – PAN
Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG
Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG

Primeiro Comando da Capital – PCC

Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp

Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP

Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS

Secretaria de Estado de Justiça de Minas Gerais – SEJ

Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos de Minas Gerais – SEJDH

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP

Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP

Secretaria de Estado Interior e Justiça de Minas Gerais – SIJ

Serviço de Operações Especiais – SOE

Sistema Integrado de Defesa Social – SIDS

Subsecretaria de Administração Prisional – SUAPI

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	14
2. Metodologia .....	18
3. Prisão: um objeto de problematizações.....	23
3.1. Reformas penais legais e a imposição de desafios de ordem prática.....	27
3.2. Ciranda da Morte: um empreendimento político e público de sucesso .....	29
3.3. A consolidação da crise prisional: saída punitivista e oportunidades corporativistas	33
3.4. O contra-golpe da institucionalização: legitimar uns, deslegitimar outros.....	35
3.5. “Humanizar”: um projeto de deformação dos ideias retributivos da pena .....	38
3.6. O paradigma cultural sobre as prisões mineiras .....	42
4. Desarticulação institucional e a construção de um Estado incapaz .....	47
4.1. Duplicidade da gestão penal .....	47
4.2. Arranjos governamentais e os problemas para garantir autonomia .....	53
4.3. Expansão e modernização do sistema penitenciário e os dilemas de uma	
megaestrutura.....	61
4.4. Falta recursos? Improvisos para lidar com a escassez orçamentária .....	74
5. Experimentações laboratoriais e os desafios que fizeram ascender modelos	
alternativos de gestão penal.....	92
5.1. “Recuperar ou punir?” Como Minas Gerais mantém viva a tese de Antônio Luiz	
Paixão	92
5.2. Modelo APAC e as razões públicas que constituem a sua “eficiência” .....	98
5.3. A tríade da Parceria Público-Privada nos serviços penais: inovação, solução e o	
problema da legitimidade .....	104

6. Manutenção da ordem e punição como caminhos para responsabilização.....	109
6.1. Lei de Execuções Penais: ficção como método para priorização da função punitiva	109
6.2. Organizações criminosas: pulsão para profissionalização penitenciária .....	114
6.3. Corporativismo, cultura retributivista e dependência de trajetória como partes constituintes da autoridade policial nas prisões.....	119
7. Considerações finais .....	126
Referências Bibliográficas.....	130
Anexo A – Roteiros de entrevistas .....	140

## 1. INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem como objetivo analisar a construção da cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais, investigando os métodos pelos quais diferentes atores sociais se valeram para definir a natureza dos problemas prisionais no estado e as autoridades responsáveis por solucioná-los. Em outras palavras, trata-se de compreender o que é construído e admissível publicamente em termos de problema prisional – garantido conhecimento sobre repertórios culturais acerca das prisões – e quais atores são atribuídos de legitimidade política para enfrentar cada um destes desafios – garantindo conhecimento sobre estruturas funcionais de manutenção de poder e das capacidades políticas de certos grupos em detrimento de outros.

A concepção de cultura pública aqui adotada foi baseada, em grande parte, nas ideias de Gusfield (1981). Segundo esse autor, uma cultura pública revela os conteúdos morais e as práticas adotadas por atores sociais para determinar o que é problemático e, por conseguinte, o que é prioritário em termos de agenda política. Ademais, durante esse processo são definidas as autoridades e instituições que serão responsáveis por resolver os problemas elencados. Inicialmente, o processo de construção de problemas requer a captura dramática e ficcional de determinados episódios e acontecimentos. Em seguida, os processos de experimentação e investigação coletiva colocam à prova as diferentes versões sobre esses problemas. Por fim, atores sociais e políticos são convocados e, em razão das interações e contrapartidas que oferecem em arenas públicas, testam suas capacidades, poder e legitimidades para empreender soluções.

Entender esses processos no caso das prisões mineiras se dá como necessário por diferentes razões. A primeira delas corresponde a tese de que a compreensão das concepções e características atribuídas a este instrumento penal não se restringe ao entendimento de definições institucionais ou estatais (Cefai, 2009; 2017b; Paredes, 2023; Magalhães *et al.* 2020). A ideia de “prisão” e, objetivamente, o que ela se torna ou representa na sociedade contemporânea também é fruto de concepções políticas externas aos ambientes institucionais controlados (Queré; Terci, 2015; Andion; Magalhães, 2021). De maneira pouco menos ambiciosa, também podemos dizer que ao menos o repertório cultural sobre as prisões, isto é, as visões e percepções coletivas sobre como ela deveria funcionar e para quais fins, é resultado de amplas discussões, experimentações e investigações coletivas. Não há de se ignorar, apesar disso, a influência que tais repertórios culturais exercem sobre as instituições, como no caso em que adquirem o formato de mitos (Meyer; Rowan, 1977).

Na prática, adotar esse arcabouço teórico significa olhar para a história das prisões mineiras e compreendê-la para além dos seus resultados, dos fluxos de dependência, das resistências institucionais e do jogo de interesse dos atores sociais. Representa, também, dar visibilidade para os custos destas transações – como perdas e ganhos, formação de parcerias e antagonismos, imposição ou afrouxamento das capacidades e de poderes – adquiridos durante a construção de determinadas escolhas ou imposição de interesses que, por fim, irão garantir o contorno das prisões como nós as enxergamos.

Sabemos, nesse sentido, que as prisões são uma alternativa penal privilegiada para o tratamento do crime e do criminoso no Brasil e em Minas Gerais. Essa constatação baseia-se, por exemplo, na observação do crescimento da taxa populacional de aprisionamento. Segundo dados do primeiro semestre de 2024, a taxa brasileira de aprisionamento por 100 mil habitantes foi de 417,8, enquanto a taxa mineira foi equivalente a 340,71 (Brasil, 2024; IBGE, 2024). Esses valores são expressivamente maiores aos encontrados no ano de 2003 para ambas as unidades territoriais, uma vez que a taxa para o Brasil era de 174,3 presos e para Minas Gerais era de 125,6 presos (Brasil, 2022; Cruz; Batitucci, 2011). Em pouco mais de 20 anos, a ascendência da população privada de liberdade adquiriu níveis inéditos e as explicações para essa expressividade são inúmeras. Me interessa, nesse conjunto de explicações possíveis, contribuir para àquelas que evidenciam os conflitos, controvérsias, embates e outras características próprias dos jogos políticos que revelam os desafios na manutenção, resistência e expansão das prisões.

As evidências de que essa trajetória foi marcada por intensas disputas, sobretudo culturais, são robustas. A discussão sobre as prisões como um objeto de problematização é, inclusive, um tema central nas Ciências Humanas, que alcançou um certo consenso: esse processo ocorre de forma praticamente contemporânea ao surgimento da própria prisão (Andrade, 2012, Foucault, 1987; Thompson 2002). Os problemas, é claro, se modificam ao longo do tempo, argumento este que procurei esclarecer logo no Capítulo 3.

Quanto, propriamente, as evidências no caso de Minas Gerais, elas se apresentam logo no processo de institucionalização do sistema penitenciário do estado durante as décadas de 1980 e 1990. Impulsionado pela transição do regime ditatorial para a democracia e, em especial, pelas reformas penais que visavam garantir um tratamento humanizado e focado na reabilitação de condenados (Brasil, 1977; 1984a; 1984b, Miotto, 1977), os debates firmados publicamente sobre as prisões foram difusos e marcados por conflitos. O esforço para assegurar que as prisões mineiras estivessem em conformidade com os paradigmas legais humanitários e de ressocialização colidiu duramente com as pretensões retributivas e punitivistas, arraigadas no

legado mantido nas celas e carceragens da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) (Paixão, 1987; Ângelo 1997). Os custos iniciais de transação desses processos foram equivalentes a: i) perda de legitimidade da PCMG ao passo do empoderamento de organizações governamentais voltadas exclusivamente a questão penitenciária; ii) ganhos em poder de agenda e de veto por parte de Deputados Estaduais; iii) reforço do interesse corporativista policial, cooptado também por guardas penitenciários, na agenda reformista das prisões.

Ainda assim, tais custos não necessariamente garantiram a descontinuidade das disfunções prisionais observadas, experimentadas e investigadas coletivamente. Ao final da década de 1990, em que ainda se discutia o processo de institucionalização do sistema penitenciário mineiro, os principais problemas continuaram sendo os mesmos já constatados no início dos anos 1980, isto é, as carceragens policiais representavam o maior conjunto de unidades e de custodiados, enquanto os estabelecimentos penais correspondiam a menores números e sem evidências de sucesso na adoção de uma rotina disciplinar padronizada; as prisões eram palcos de episódios de violência interpessoal e insurgências dos presos (motins, rebeliões, assassinatos, greves de fome etc). A novidade é que havia sido adquirido um maior repertório cultural sobre o que era legítimo e viável em termos de funcionamento das prisões. Àquela altura, a humanização e reabilitação passaram a ser vistas como um projeto falido, o que se pautava em dramas vivenciados dentro de unidades penais e próprios de uma “economia delinquente” perpetuada entre presos e guardas penitenciários (ALMG, 2002). O que foi, em grande medida, suficiente para corroborar à visão de que as prisões atendem – e devem continuar a atender – a pelo menos um objetivo historicamente estabelecido: punir em condições de controle do uso da força e imposição de uma rotina prisional suficientemente voltada à retribuição como já vinha sendo feito pela PCMG.

O período subsequente, especialmente de 2003 em diante, passou por importantes modificações. O sistema penitenciário alcançou, finalmente, um *modus operandi* institucionalizado, com regras e procedimentos definidos (Cruz; Batitucci, 2011; Ribeiro; Lopes, 2018; Oliveira, 2018). A política do Estado inovou em incorporar iniciativas externas, como as da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) e da Parceria Público-Privada (PPP), garantindo novos atores na gestão dos serviços penais (Oliveira, 2018; Martino; Duarte, 2024). Ademais, a questão da profissionalização e do corporativismo penal adquiriu desdobramentos também inéditos, como por meio da criação da carreira de agente penitenciário. Mais recentemente, estes mesmos profissionais foram equiparados às corporações policiais, o que deu autonomia para atuação no sistema penal. O que isso representou, entretanto, em termos de custos de transação e, mais objetivamente, construção de problemas públicos prisionais,

definição de autoridades e responsáveis políticos e, especialmente, constituição de uma cultura pública sobre as prisões é justamente objeto de compreensão dessa dissertação – o que está contido no capítulo 4 em diante.

Para tanto, analisei a trajetória da política penitenciária de Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2019, o que foi baseado, primordialmente, em dados obtidos por meio de entrevistas com atores envolvidos na agenda pública prisional. Essas vozes não apenas complementam a análise histórica, mas são essenciais para compreender as nuances e os contextos que moldaram a percepção pública sobre as prisões, bem como lançam luz sobre as redes de interações que levaram a determinados padrões de decisão. Tal abordagem permite uma perspectiva mais abrangente e fundamentada, evitando reducionismos e reforçando a relevância das experiências coletivas que emergem dessas relações.

Com isto, busquei responder às seguintes perguntas: **“Quais são os problemas públicos prisionais de Minas Gerais e como foram construídos? Quais atores sociais disputaram a atribuição de responsabilidades políticas por seu tratamento e solução, e como esses processos contribuíram para a constituição de uma cultura pública sobre as prisões mineiras?”**.

Quanto aos resultados, estes demonstraram indícios de que a cultura pública sobre as prisões mineiras ainda perpetua crenças relativas à incapacidade do Estado em promover serviços penais de reabilitação de condenado, desta vez baseado em crenças de desarticulação institucional e devido às resistências impostas pelo paradigma de manutenção da ordem dentro do ambiente prisional. Por outro lado, as políticas penais implementadas pelo modelo APAC e PPP tendem a ser vistas com mais legitimidade no tratamento dos considerados criminosos, o que se sustenta, em grande medida, por justificativas de que tais modelos não compartilham disfunções próprias da administração pública. Sobressaltou, ademais, como o tema de acesso e garantia de direitos à população privada de liberdade ainda mobiliza intensa negociação, o que tende a ser fruto de interpretações pouco consensuais em torno da Lei de Execuções Penais. Por fim, a relevância dos agentes penitenciários reacendeu a premissa de uma política policialesca das prisões, especialmente porque este “tipo” de profissional detém capacidades, recursos e atribuições necessárias para lidar com criminosos e oferecer a eles um tratamento retributivo eficiente. A transformação de agentes em policiais penais parece reconduzir, assim, a cultura pública sobre as prisões aos paradigmas vigentes no final do século XX, quando o Brasil tentava superar o passado ditatorial e as prisões estavam pulverizadas pelo território como instrumentos de repressão e manutenção da ordem: a prisão é, novamente, um problema de polícia.

## 2. METODOLOGIA

Como mencionado, o objetivo da pesquisa que deu origem a essa dissertação é analisar a construção da cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais, investigando os métodos utilizados por diferentes atores sociais para definir a natureza dos problemas prisionais do estado e as autoridades responsáveis por solucioná-los. Isso implica compreender não apenas quais são os problemas e as respectivas autoridades responsáveis, mas também os procedimentos adotados que garantiram a captura dramatizada de episódios e acontecimentos, seguidos da experimentação e investigação coletiva sobre suas naturezas, causas e consequências. Adicionalmente, é necessário entender como se estabeleceram as interações (formas de cooperação e conflito), formação e imposição de interesses e disputas de poder (Gusfield, 1981).

Para tanto, os procedimentos de levantamento e análise de dados foram realizados em duas frentes de trabalho distintas, embora complementares. A primeira delas consistiu no levantamento de dados históricos sobre as prisões, especialmente aqueles que demonstrassem com clareza quais eram os principais desafios enfrentados por atores sociais e figuras políticas na agenda pública sobre as prisões, todos provenientes de estudos acadêmicos ou registros administrativos. O acervo construído pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) no âmbito da pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)<sup>1</sup>” foi crucial nesta etapa, especialmente no que compete ao levantamento de reportagens de jornal<sup>2</sup> e registros da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), os quais buscavam preencher lacunas causadas pela perda de documentos oficiais quando a chefia do Poder Executivo Estadual passou a ocupar a Cidade Administrativa.

Parte desse esforço e das informações analisadas compõem a discussão do Capítulo 3, que trata do processo de institucionalização do sistema penitenciário mineiro durante as décadas de 1980 e 1990. Isso foi importante para garantir um entendimento aprofundado dos problemas da época em que o sistema prisional foi alvo de sérias contestações, problematizações e tentativas de reforma. Além disso, a reconstituição histórica desse período assegurou uma base sólida acerca dos contornos e legados da cultura pública das prisões mineiras até o marco

---

<sup>1</sup> A pesquisa é fruto do trabalho coletivo de 18 pesquisadoras e pesquisadores – entre os quais eu me incluo –, e que estiveram divididos em múltiplas frentes de investigação entre os anos de 2019 e 2023. A pesquisa foi coordenada pela Profa. Dra. Ludmila Ribeiro e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), cujo número do processo é APQ-02825-18.

<sup>2</sup> Para o período de 1979 a 1989, especialmente, as notícias de jornal impressa representam parte majoritária das informações ainda disponíveis acerca das prisões.

temporal antes do recorte de análise principal desta dissertação (que vai de 2003 até 2019). A outra parte desse esforço foi voltada ao levantamento de dados históricos para o período de interesse, os quais estão devidamente apresentados no Capítulo 4, 5 e 6.

A outra frente de trabalho correspondeu a análise de dados qualitativos obtidos no também no acervo da pesquisa sobre as prisões de Minas Gerais do CRISP/UFMG. Nesse projeto, foram mapeados os *stakeholders* envolvidos na agenda pública prisional, dos quais 25 atores foram entrevistados. Os campos de origem, filiação institucional ou os tipos que caracterizam tais atores são diversos, conforme demonstra o quadro a seguir. Além disso, a maioria deles esteve ativa na agenda das prisões entre 2003 e 2019, o que justifica o recorte temporal adotado.

**Quadro 1.** Atores entrevistados<sup>3</sup>

<b>Atores entrevistados</b>	<b>Período de atuação na agenda prisional</b>
Gestor da política penitenciária mineira 01	1999 a 2002
Gestor da política penitenciária mineira 02	1999 a 2002
Gestor da política penitenciária mineira 03	2006 a 2010
Gestor da política penitenciária mineira 04	2007 a 2010
Gestor da política penitenciária mineira 05	2010; 2012; 2014; 2016 a 2018
Gestor da política penitenciária mineira 06	2011 a 2014
Gestor da política penitenciária mineira 07	2015
Gestor da política penitenciária mineira 08	2017 a 2018
Gestor da política penitenciária mineira 09	2017 a 2018
Deputado Estadual 01	1994 a 2018
Deputado Estadual 02	1995 - presente
Deputado Estadual 03	1995 a 2022
Deputado Estadual 04	1995 a 2010
Promotor de Justiça 01	1991 a 2015
Promotor de Justiça 02	1997 a 1999
Advogado/Defensor Público 01	2014 - presente
Advogado/Defensor Público 02	2016 - presente

<sup>3</sup>A íntegra dos roteiros semiestruturados utilizados durante as entrevistas está contida no Anexo A.

<b>Atores entrevistados</b>	<b>Período de atuação na agenda prisional</b>
Membro da sociedade civil 01	2006 - presente
Membro da sociedade civil 02	2016 - presente
Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01	1995 - presente
Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02	1997 - presente
Servidor do sistema penitenciário 01	1988 - 2007
Servidor do sistema penitenciário 02	2003 - presente
Policial Civil 01	1965 - presente
Juiz 01	2016 - presente

Fonte: As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 – 2019)

A abordagem das entrevistas levou em consideração algumas premissas teóricas. A mais importante delas é a noção de que os discursos não são meras representações que os atores fazem de suas próprias ações, mas formas de justificação dos tipos de mobilização adotados diante de situações problemáticas e em contextos de experimentação e investigação coletiva (Gusfield, 1981). Com isso, quero dizer que os desafios narrados pelos atores entrevistados – os quais busquei identificar – não são meras constatações psíquicas, mas frutos de concepções morais compartilhadas e relativas à experiência (Werneck *et al.*, 2020).

Dessa forma, desejo esclarecer que um objeto ou episódio problematizado pode afetar os sujeitos de diferentes maneiras ou, até mesmo, afetar alguns e não a outros. No entanto, na medida em que os atores utilizam gramáticas sociais para justificar suas formas de afetação em relação ao problema, a admissibilidade dessa justificação pode gerar o engajamento de outros atores, seja em forma de empatia, seja em forma de descontentamento. Assim, a constituição do problema público não se dá nas subjetividades individuais, mas na mobilização de modelos de racionalidade coletiva, esquemas compartilhados de valores, moralidades e normas (Antunes, 2020; Gusfield, 1980).

Entretanto, à medida que os atores sociais adentram nas cenas públicas para justificar suas ações em relação aos problemas vivenciados e, portanto, deixam seu espaço doméstico, eles se tornam suscetíveis aos processos de coação ou restrição, que podem favorecer ou não sua trajetória. Além disso, acabam adquirindo hábitos de cooperação e conflito, os quais fazem com que sua percepção sobre o problema esteja correlacionada a essas circunstâncias (Cefaï, 2009). As decisões e o agenciamento dos atores diante dos problemas passam, então, a estarem

associados aos coletivos e comunidades políticas, sejam aquelas em que trabalham em cooperação, sejam aquelas em que mantêm disputa e dissenso (Gusfield, 1981).

De toda maneira, os coletivos e comunidades políticas acabam por concentrar capitais materiais e humanos, que são incorporados pelos indivíduos e utilizados por eles para barganhar, negociar e dominar. Por essa razão, as justificações dos atores em relação aos cursos de ação que adotam não são meros discursos ou dramaturgias. São, na verdade, estratégias de enunciação que só se materializam por meio de arranjos institucionais, acúmulo ou disposição de recursos, técnicas de comunicação e mecanismos legitimados de ação.

Assim, tomo as evidências e dados contidos nas entrevistas como discursos públicos de justificção sobre as questões que me interessam: os problemas, os atores/autoridades eleitas<sup>4</sup> (ou empreendedores morais, na acepção que Becker (2008) emprega ao termo) e os métodos pragmáticos de construção de ambos. Não entendo os discursos públicos somente como dramaturgias enunciadas fora dos espaços privados, domésticos e controlados sob coação ou estímulo – o que se aplica ao contexto da realização das entrevistas –, mas como demonstrações dos cursos de ação e das matrizes conceituais e morais situadas originalmente em comunidades políticas coletivas. Isso garante, do ponto de vista argumentativo, que os resultados observados sejam tratados como constituintes da cultura pública sobre as prisões mineiras.

É claro que, como procurei ponderar, podem haver elementos da cultura pública mais ou menos visíveis aos olhares externos – como o meu –, mas essa é uma dualidade da qual não se pode escapar, se não tomá-la como evidência de hierarquias e desigualdades sobre o que é admissível e problematizado publicamente e o que merece proteção de escrutínios. Nesse sentido, adotei uma interpretação mais restritiva da diferença entre público e privado (Gusfield, 1981). O primeiro ecossistema congrega questões debatidas e combatidas em espaços visíveis e vulneráveis a interpelações de origens difusas. O que, não raramente, pode ser distinto das questões perseguidas em ambientes privados e controlados, como o interior de políticas públicas bem protegidas dos olhares externos. Não é objetivo desta dissertação, entretanto, debruçar-se sobre essa distinção em profundidade.

---

<sup>4</sup> Autoridades eleitas no sentido estrito de atores legitimados para tratar de problemas e não, necessariamente, pessoas democraticamente eleitas no processo formal de concorrência à cargos políticos.

## **MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO**

### 3. PRISÃO: UM OBJETO DE PROBLEMATIZAÇÕES

Afinal, desde quando as prisões são um problema? Assumo que a resposta para essa questão é um argumento já bem consolidado. Há certo consenso de que a crítica e a problematização das prisões são quase contemporâneas do surgimento delas próprias (Andrade, 2012, Foucault, 1987; Thompson 2002). O que se transforma, no entanto, ao longo do tempo, é a maneira como tais problemas são imbuídos de conteúdo cultural e, mais do que isso, como cada um deles passa a ser atribuído a diferentes responsáveis. Gusfield (1981) descreve bem esse fenômeno. Primeiro, ele avalia que os problemas, assim como sua natureza moral e cultural, mudam com o tempo. Concomitantemente, atores sociais e personagens políticos ora são legitimados, ora são deslegitimados, quanto à capacidade e autoridade para resolver esses problemas.

A história, então, mostra que a crítica à prisão mudou de figura algumas vezes. Importa resgatar, assim, que durante o século XVIII, não cabia críticas à prisão como algo voltado à degradação humana, uma vez que ela própria oferecia solução frente ao suplício de indivíduos e às penas corporais degradantes (Foucault, 1987). Um passo à frente, já durante o século XIX em que as disfunções das prisões eram explicadas por questões situacionais, ligadas às condições socioeconômicas e políticas da época, como sobre regras legais ou dificuldades de obtenção de recursos. O que ia de encontro às tentativas de manter sujeitos disciplinados na medida em que era necessário garanti-los como força de trabalho para ascensão do capital econômico – não coincidentemente Melossi e Pavarini (2006) destacaram como a autoridade prisional mimetizou a autoridade fabril na revolução industrial no que diz respeito ao disciplinamento de corpos para servir como mão de obra e, mais do que isso, garantir amplo controle social das massas operárias. É o que Andrade (2012) denominou como reações a crises conjunturais, isto é, discursos muito bem arranjados nos desafios de ordem prática de determinado período histórico, sem que isso representasse ainda uma crítica às disfunções prisionais como intrínsecas ao próprio funcionamento da prisão. Mais recentemente, Sontag (2019) corroborou este argumento ao identificar que, até 1890, dentre os juristas brasileiros não havia nenhum que considerasse problemas em torno da pena algo inerente à prisão.

Não posso ignorar o fato de que, nesse mesmo momento, a responsabilidade atribuída para as disfunções prisionais tinha uma certa resistência a politização. Digo isso baseado numa concepção também de Gusfield (1981), que postula que determinados problemas de caráter público podem ser atribuídos de responsabilidade causal e, em condições mais favoráveis, de responsabilidade política. Ocorre que a responsabilidade causal se limita a apontar culpados

para uma situação sem necessariamente se preocupar em pôr em evidência o conteúdo estrutural da responsabilização, como a moral e a cultura, ou político, como as instituições e autoridades. Quando a experimentação pública sobre um problema atinge determinados níveis de investigação, tensão, cooperação e combate, tende-se a responsabilizar politicamente determinados atores, ficando menos obscuro o conteúdo cultural ali contido e os grupos e autoridades legitimados para tratar do problema.

A criminologia etiológica, por exemplo, buscou explicar os problemas prisionais e os efeitos causados por ela – tanto nos apenados como na sociedade – com base nos próprios indivíduos desviantes, que seriam naturalmente inflexíveis a regras e socializados para driblá-las (Thompson, 2002). Gradualmente, porém, este paradigma foi substituído por outro, em que o centro das investigações foi deslocado dos sujeitos para as sociedades e seus empreendimentos políticos, de modo a compreender como os grupos sociais reagem diante dos indivíduos considerados criminosos (Becker, 2008). A consolidação da chamada criminologia da reação social foi, portanto, quase concomitante a preponderância de discursos críticos à prisão como um problema em si mesma, isto é, dotada de disfunções decorrentes da sua concepção e funcionamento e, por este motivo, de natureza estrutural (Andrade, 2012).

E quais seriam essas disfunções? A análise clássica de Sykes (2007) sobre a “sociedade dos cativos” sugere que boa parte delas são, de fato, intrínsecas às prisões, em especial na sua capacidade de reconfigurar objetivos institucionais (como o de retribuição ou recuperação de criminosos) em função das interações estabelecidas no ambiente prisional entre presos e agentes de segurança. As interações não se dariam em ambientes controlados e de imposição total do poder – para resgatar o conceito de Goffman (1974) –, mas de intensa negociação. Apesar das tentativas de tipificação de criminosos e imposição de uma rotina padronizada e inflexível, as prisões tendem a permitir uma espécie de negociação entre os sujeitos, como entre os cativos e os guardas, como uma forma de evitar o uso constante da força. A penalização e as regras que regem este regime ficariam sujeitas, assim, aos códigos estabelecidos. Isso provoca deformações nos ideais retributivos da pena ou, até mesmo, de recuperação dos presos, uma vez que permite o estabelecimento de práticas informais e o afrouxamento de determinadas regras.

O trabalho de Coelho (1986; 2005) reafirma este argumento ao abordar os problemas do sistema penitenciário fluminense na segunda metade do século XX. Ao passo da tentativa de reestruturar o Sistema de Justiça Criminal em função de transformações no perfil de criminosos, alguns considerados mais inexperientes, outros considerados mais perigosos e qualificados, as dinâmicas intraprisionais escalavam-se em violência e conflitos. A tipificação

dos desviantes tornou-se um problema em si mesma quando assaltantes de bancos (geralmente mais capacitados em crimes urbanos e membros de organizações criminosas) foram enquadrados na Lei de Segurança Nacional (Brasil 1969). Tratava-se de uma tentativa tardia de solucionar o “equivoco” em não oferecer um tratamento penal mais rigoroso a este “tipo” de criminoso como já havia sendo feito com presos políticos. Todavia, o recrudescimento das práticas de vigilância e aplicação da pena provocou reações adversas, como a organização de coletivos e formação de lideranças nos estabelecimentos penais do estado do Rio de Janeiro (Coelho, 1986; 2005; Fundação João Pinheiro, 1984). Com isto, as capacidades de contenção e imposição de poder foram enfraquecidas entre os agentes de segurança, dando lugar a práticas de negociação informais, corruptas e próprias de uma “economia delinvente”. Não demorou muito para que, durante o Governo de Leonel Brizola (1983 – 1987), fossem discutidas propostas de reforma penitenciária, desta vez focadas em neutralizar as forças violentas e promover uma política penal humanizada.

O estandarte no qual essa pretensão obteve inspiração, e que irá repercutir numa série de problematizações inclusive em torno das prisões mineiras, adveio das leis de nº 7.209 e 7.210 em 1984 – esta primeira alterando o Código Penal de 1940 e esta segunda instituindo a Lei de Execuções Penais (LEP) (Brasil, 1984a; 1984b). Tais normativas, para além das mudanças e dispositivos contemplados, afirmaram a necessidade de reconhecer que os sujeitos privados de liberdade deveriam ter seus direitos assegurados, isto é, de respeito a condição e dignidade humana. Foi a partir desses marcos, em especial da LEP, que as incongruências das prisões diante de um novo referencial cultural vigente – regime democrático e de respeito aos direitos sociais e humanos, bem como de promoção da cidadania – sobressaltaram no período, as quais ainda insistem em permanecer até os dias atuais<sup>5</sup>. A LEP também consolidou a discussão sobre a quem incumbe cada sorte de problemas a depender da situação do preso (condenado ou provisório) e, ainda, a depender do problema dentro do cárcere (saúde, educação, trabalho, etc). O que simboliza, portanto, o jogo de *problem-defining* e *problem-solving*.

É claro, todavia, que a LEP não resolveu, propriamente, quaisquer que sejam as questões em torno das prisões, mas acentuou – como ainda o faz – os problemas em razão da distância entre o que é constatado e o que é esperado. Ademais, ela funcionou como um ponto de controvérsia nos discursos em ascensão sobre o sistema penal. É neste mesmo período que as pretensões de reforma prisional e de criminosos – como também a de “humanização” do sistema

---

<sup>5</sup>Em 04 de outubro de 2023, com a conclusão do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, o que representaria um Estado de Coisas Inconstitucional.

(Paixão, 1987) – passam a conviver com políticas mais punitivistas (Andrade, 2012; Garland, 2008; Sontag, 2019) – como no caso de promover o cárcere frente ao escalonamento da violência e de crimes considerados mais graves (Vilalta; Fondevilla, 2019). Isto pode ser tomado, em alguma medida, como reflexo de empreendimentos políticos difusos, com origem em diferentes arenas, instituições e movimentos sociais na tentativa de atribuição de objetivos e características à pena e ao aprisionamento.

Com essa discussão, espero ter levantado bons argumentos para um ponto de partida inicial. O primeiro deles diz respeito a constatação de que a problematização das prisões e os pedidos de reforma são quase tão antigos quanto a sua fundação. Apesar disso, o segundo argumento reitera que a natureza dos problemas e os sentidos atribuídos às críticas e reformas se transformam ao longo do tempo, por vezes sobressaltando questões conjunturais (ligadas a condições práticas e temporárias), outras vezes chamando atenção para condições estruturais e com origem no próprio funcionamento das prisões. Reside, neste último tipo, um caráter sociológico relevante, isto é, o reconhecimento de problemas estruturais geralmente repercute numa série de movimentações sociais e políticas em torno da prisão, das necessidades de reforma e, em última instância, de adaptação do seu desenho institucional (o que ela é, para o que serve e como deve funcionar).

Em vista disso, cabe avançar em direção à compreensão da problematização das prisões mineiras e, mais do que isso, como este fenômeno pode estar associado a esforços políticos locais de experimentação coletiva e responsabilização política. Para tanto, irei mapear as disfunções prisionais que se manifestaram no processo de institucionalização da política penitenciária de Minas Gerais, ao menos aquelas vistas dessa maneira durante os processos de experimentação e investigação coletiva. Este caso possui certa relevância pois ele concilia algumas particularidades: i) o início do processo de institucionalização se deu em meio a transição da ditadura militar brasileira para a democracia, o que impôs circunstâncias e sentidos paradoxais em termos de práticas penais e reconhecimento de direitos civis e humanos; ii) as prisões estavam sob um dupla custódia, isto é, grande parte delas estava sob responsabilidade da Polícia Civil e o restante era competência de organizações governamentais voltadas exclusivamente a questão penitenciária, o que representava a coexistência de dois sistemas penais quase completamente distintos; iii) a luta corporativista atravessou os debates em torno das prisões, o que garantiu certas definições em torno da profissionalização da burocracia penitenciária.

Ao final do mapeamento espero ter conseguido abordar os principais problemas das prisões mineiras, os atores envolvidos nas disputadas de responsabilidade e, especialmente, os

estandartes que constituem a cultura pública sobre estes instrumentos penais. Isto servirá de base para a análise da trajetória da política penitenciária e dos discursos públicos que a permearam na fase histórica subsequente, isto é, do início dos anos 2000 ao fim dos anos 2010.

### 3.1. REFORMAS PENAIS LEGAIS E A IMPOSIÇÃO DE DESAFIOS DE ORDEM PRÁTICA

Para iniciar a discussão dos problemas prisionais de Minas Gerais, que em muito diz sobre a tentativa de institucionalização de um sistema penitenciário no estado, optei por resgatar um documento, agora histórico. Trata-se do Relatório de Atividades do Departamento de Organização Penitenciária (DOP) – datado de 28 de dezembro de 1979, assinado pelo então diretor Jason Soares Albergaria e endereçado ao Secretário de Estado de Interior e Justiça de Minas Gerais Dênio Moreira de Carvalho – e que concilia informações sobre a estrutura penal mineira, ao passo que revela algumas de suas disfunções. Ainda que eu desconheça as circunstâncias de elaboração do documento, isto é, se cumpriam um procedimento burocrático ordinário de prestação de contas do DOP ou haviam sido encomendadas extraordinariamente, é denunciado pelo próprio remetente que o esforço em dar conhecimento sobre o que havia sido executado pelo órgão no ano de 1979 ia de encontro às tentativas de garantir conformidade do sistema penitenciário mineiro à reforma penal de 1977. Esta reforma, marcada pela promulgação da lei federal nº 6.416 em 24 de maio de 1977 (Brasil, 1977), assegurou uma atualização do Código Penal de 1940 no que se refere aos processos de penalização, os quais eu destacaria a tentativa de definir: as condições para as prisões provisórias; as condenações de privação de liberdade em regimes fechados (reiterada em casos de crimes considerados graves) e semiabertos (como nas prisões-albergue); e as suspensões ou livramentos condicionais da pena (com novos critérios sobre reincidência criminal e prescrição de crimes) (Miotto, 1977).

A empreitada, ainda que definida por Jason Albergaria como um esforço de substituição do “anacrônico sistema penitenciário” e de enfrentamento da “crise da justiça penal”, se demonstrou um tanto conservadora, pois preservou, em muito, o Código Penal de 1940. Isto porque, medidas como adoção de penas alternativas à restrição da liberdade em estabelecimentos penais e a descriminalização de determinadas condutas foram suprimidas, apesar de ter havido debates em torno de tais temas (Miotto, 1977). Um avanço maior nessa direção seria obtido poucos anos mais tarde com a promulgação da Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984b).

Naquele momento, entretanto, a reforma de 1977 foi suficiente para estabelecimento de um desafio prático para o então diretor do DOP, que redigiu o relatório de atividades do órgão em 1979 com adiantadas justificativas ou refutações à possíveis interpretações de que seu trabalho poderia não ter sido enérgico, relevante ou resolutivo durante aquele ano.

2. Importa ressaltar que, no quadro atual, o Departamento conta com uma seção apenas, com poucos funcionários, e o Diretor não tem assessor ou assistente. [...]

3. Com essa precária estruturação orgânica do D.O.P., foram executadas as atividades programadas para este ano, algumas das quais em caráter experimental, e sob observação, para possíveis alterações, no sentido do seu pontual ajustamento à execução da nova política penitenciária do Estado. [...] nossas planificações não tem dado prioridade ao setor da defesa social, sem o que não se diminuirá a marginalização social das populações de baixa renda, uma das causas do aumento da criminalidade (Departamento de Organização Penitenciária, 1979, p. 2-3).

Isto configura um fato curioso. Em 1979, o que também se aplica ao contexto geral da década de 1980 e 1990<sup>6</sup>, o DOP – subordinado à Secretaria de Estado Interior e Justiça de Minas Gerais (SIJ) – era responsável pela gestão de cerca de oito estabelecimentos penais<sup>7</sup>, que operavam sob um regime mais ou menos estável de recuperação de presos condenados (Fundação João Pinheiro, 1984). Por outro lado, havia sob responsabilidade da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) – até então subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais (SSP) –, centenas de cadeias públicas e carceragens de detenção provisória, nas quais havia um contingente de presos muito superior aos estabelecimentos penais e onde imperava um cotidiano violento e de frágil estabilidade (Paixão, 1985; 1987).

Num primeiro momento, uma das principais dificuldades do DOP era institucionalizar práticas centralizadas de rotina prisional por meio de um regulamento único.

A fragilidade na estruturação dos seus departamentos fez do DOP um órgão pouco dinâmico, com uma visível incapacidade centralizadora frente às unidades penitenciárias a ele ligadas, deixando-lhes ampla margem de autonomia administrativa. Exemplo marcante dessa pequena incidência do órgão em sua área é a inexistência de um regulamento único a ser cumprido por todas as penitenciárias estaduais. Até o momento, esses regulamentos são elaborados pela direção das respectivas unidades, gerando, dessa forma, administrações marcadas por inevitáveis traços personalistas, com correntes distorções da política criminal implantada pelo Estado (Fundação João Pinheiro, 1984).

<sup>6</sup> Durante esse período a duplicidade de gerência de estabelecimentos penais e de carceragens policiais se manteve sem grandes transformações.

<sup>7</sup> Penitenciária Agrícola de Neves, Penitenciária de Mulheres “Estevão Pinto”, Penitenciária Regional de Juiz de Fora, Penitenciária Regional de Teófilo Otoni, Manicômio Judiciário Jorge Vaz, Centro de Reeducação do Jovem Adulto, Prisão-Albergue “Presidente João Pessoa” e Centro de Detenção Dutra Ladeira (Fundação João Pinheiro, 1984).

Enquanto isso, nas celas policiais se escancaravam deficiências mais latentes, como a superlotação, frequentes episódios de tortura, detenções provisórias e ilegais e outras condicionantes próprias do regime autoritário sob o qual o Brasil operava (Cruz *et al.* 2011; Paixão, 1987). Não demorou, ainda assim, para que fossem percebidas disfunções em razão da duplicidade da gestão penal. As penitenciárias estavam sendo contaminadas pela precariedade das carceragens policiais na medida em que presos condenados eram transferidos e levavam consigo os riscos de superlotação e um repertório de insurgência adquirido durante a custódia em espaços insalubres (Paixão, 1985; 1987).

É fácil compreender, a partir disso, os motivos para o tom ressentido de Jason Albergaria sobre possíveis ineficiências da atuação do DOP em matéria de política penitenciária: i) sua função lidava com problemas reais e de grande complexidade; ii) essa complexidade precisava ganhar contornos mais tangíveis, isto é, era preciso que ele indicasse objetivamente o que entendia por problema penitenciário, o que foi priorizado e, mais do que isso, como ele os havia combatido. Logo, tratou-se de uma tentativa de racionalização dos desafios do sistema penitenciário de Minas Gerais e das repercussões na tomada de decisão institucional, em que a sustentação discursiva da eficiência de tais decisões representou um esforço político de convencimento.

Estes desajustes ou, em outras palavras, estas evidências de incongruência e de conflitos cotidianos da política penal mineira não passaram despercebidos e acabaram por se tornar uma provocação inicial que eu desejei perseguir. Elas, de alguma forma, se apresentaram como um tipo de controvérsia comum enfrentada por atores políticos na tentativa de institucionalização de um sistema penitenciário em Minas Gerais, o que estava sendo impulsionado por transformações normativas e do próprio arranjo de transição entre a ditadura militar e a democracia. Entretanto, as forças coercitivas institucionais pareciam condicionar um tipo de performance política resistente às mudanças mais estruturais.

### 3.2. CIRANDA DA MORTE: UM EMPREENDIMENTO POLÍTICO E PÚBLICO DE SUCESSO

Até aqui, estou tratando de um processo de problematização das prisões mineiras circunscrito a um espaço estatal e, portanto, não necessariamente alvo de debates mais amplos, com diferentes atores e posicionamentos. E isto é um ponto a se explorar, uma vez que o objeto de investigação da dissertação remete a construção de problemas públicos e, por este motivo, de caráter coletivo e interesse comum. Para começar a narrar casos aplicáveis a estas definições,

preciso reconhecer, então, que a problematização pública não se restringe a espaços institucionais, mas se consolida em arenas de experimentação coletiva (Cefaï, 2017a; Gusfield, 1981; Magalhães *et al.* 2020), onde atores de diferentes origens e capacidades se reúnem para tratar de questões sociais e atribuir a elas um caráter problemático. Para reforçar este argumento e dar luz ao imbricamento dessas variáveis, lanço mão de uma outra provocação. Desta vez um caso emblemático da história das prisões de Minas Gerais vulgarmente conhecido como “Ciranda da Morte”. Os episódios que constituíram este fenômeno são contemporâneos dos marcos legislativos já abordados nesse capítulo, embora imponham uma contradição de grande peso às prerrogativas de uma pena “humanizada”.

No ano de 1985, o Depósito de Presos da Lagoinha<sup>8</sup> e a Delegacia de Furtos e Roubos<sup>9</sup> ganharam as manchetes em decorrência da sequência de assassinatos de presos praticados dentro das carceragens sob custódia policial. Algumas versões contabilizam 15 mortes (Drummond, 2017) outras somam 17 presos assassinados num período de mais ou menos noventa dias em ambas as locações policiais (Lara, 1985). Não se tratavam, contudo, de casos isolados. Na realidade, a frequência com que se relatavam episódios de violência letal entre presos parece dar a impressão de que estas eram situações, se não comuns, pouco extraordinárias<sup>10</sup>. A diferença deste caso específico está no fato de que a mobilização midiática e política em torno da Ciranda da Morte garantiu uma espécie de captura de episódios de dramatização e comoção para construção de um problema de interesse coletivo e, por este motivo, público (Cefaï, 2009; Chateauraynaud, 2017; Gusfield, 1981).

Em termos objetivos, tudo começou quando presos se reuniram em confrontos inflados de insatisfação às condições de barbárie as quais estavam submetidos.

Não há chuveiros, as pequenas janelas gradeadas são insuficientes para arejar o ambiente e a instalação sanitária se resume a um vaso, na própria cela, encaixado rente ao chão. Os internos são prejudicados na sua própria higiene pessoal em decorrência das medidas de segurança impostas pelos responsáveis. Não é permitido o uso de escovas de dente, que segundo a polícia poderia se transformar em estoques, e é proibido o fornecimento de papel higiênico, para se evitar que o único vaso sanitário de cada cela seja entupido pelos presos. Em meio a essas condições, as centenas de internos que superlotam suas dependências são obrigados a conviver com fungos-parasitas que encontram na umidade das celas as condições ideais para seu desenvolvimento (Como, 1985, p. 30).

<sup>8</sup>Oficialmente denominado Centro de Triagem do Departamento de Investigações da Polícia Civil de Minas Gerais, localizado no bairro Lagoinha em Belo Horizonte-MG.

<sup>9</sup>Localizada no bairro Floresta, em Belo Horizonte-MG.

<sup>10</sup>No mesmo período da Ciranda da Morte, foram noticiados assassinatos de presos no Presídio Santa Terezinha e Centro de Reeducação de Linhares, ambos em Juiz de Fora-MG, além de um assassinato na Delegacia de Betim-MG (Bias, 1985; Abreu, 1985). Além disso, conforme base de dados de notícias publicadas pelo Jornal Estado de Minas e que compõem o acervo de pesquisa sobre o sistema prisional mineiro do CRISP, entre 1979 e 1985 foram publicadas 129 reportagens sobre assassinato de presos cometidos por outros presos.

Chiqueiro humano (Deputado, 1985, p. 19).

No caso de crimes como os da madrugada de ontem, se os próprios presos não anunciam que há um "presunto" que precisa ser "descartado", eles mesmos admitem que o corpo possa permanecer ali por vários dias, sem que qualquer policial tome conhecimento. Sabe-se que os delegados que ali atuam não têm o costume de percorrer os xadrezes e, muito menos, saber o que se passa no quartinho de tortura, onde os presos gritam a todo pulmão e nunca são atendidos. (A Prisão, 1985, p. 19).

Todo este cenário foi o pano de fundo, se não a justificativa declarada, para que presos assassinassem outros presos de maneira aleatória – durante o lançamento de moedas, sorteio de “palitinhos” ou de bilhetes em que haviam sido escritos os nomes das prováveis vítimas –, numa espécie de insurgência homicida contra as condições impostas. Apesar disso, não seria uma ocasião menos dramática se comparada ao flagelo cotidiano vivido nas carceragens policiais, nem mesmo a única maneira de demonstrar rebeldia, uma vez que motins, fugas e greves de fome eram também frequentes no período.

Na passagem por uma das celas da ala esquerda, uma carta de duas folhas com uma redação boa e assinada pelos "Prisioneiros do Campo de Concentração da Lagoinha", datada de nove de abril, uma descrição fiel e sem detalhes exagerados do depósito. Além disso, a correspondência continha uma séria ameaça: "Se num determinado prazo ainda estivermos nessa situação tomaremos as seguintes atitudes: morrerá um preso em cada cela ininterruptamente, organizaremos greves e rebeliões (Deputados, 1985, p. 17).

Não foi em razão das ameaças, que mais se assemelham à denúncias, que a Ciranda da Morte garantiu *status* de um problema público. Ela não se diferencia de outros episódios de violência interpessoal nas prisões e de precarização das condições de custódia, exceto pelo fato de que, por uma convergência de variáveis observáveis e não-observáveis, atores se mobilizaram para caracterizar estes acontecimentos (moral e culturalmente) e investigá-los. O que Gusfield (1981) definiria como o surgimento de um problema público, isto é, algo sobre o qual se deve fazer alguma coisa. Trata-se, de outro modo, de um processo de problematização, publicização e experimentação como diriam percursores da sociologia pragmatista – alguns mais outros menos alinhados à perspectiva do sociólogo americano citado (Andion; Magalhães, 2021; Antunes, 2020; Cefai, 2017a; 2017b; Queré; Terzi, 2023).

No caso da Ciranda da Morte houveram vereadores, deputados estaduais, Secretários, Governador, juízes, promotores de justiça, familiares de presos e representantes de instituições religiosas que ativamente buscaram dar significado à natureza do problema, o que fez possível que grande parte deste público visitasse as instalações do Depósito de Presos da Lagoinha e da Delegacia de Furtos. A partir disso, foi possível expandir os campos de experimentação e

investigação dos casos de assassinato para sessões em Casas Legislativas, palanques públicos e nas próprias notícias de jornal. Mais do que isso, foi possível garantir subsídios para constatação de que, frente a um plano normativo recentemente vigente – como a LEP, as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros elaboradas pela ONU (1955) e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) – Minas Gerais encontrava-se distante da vanguarda de direitos.

O resultado desses esforços foi a formação de divergências sobre a responsabilidade pelo problema público prisional, isto é, a quem deveria ser atribuída a tarefa de resolvê-lo (Gusfield, 1981). O processo de publicização de um problema resultou, portanto, numa espécie de disputa declarada sobre quem ou qual instituição teria as condições, recursos e autoridade política necessárias para lidar com a série de assassinatos de pessoas privadas de liberdade. Os atores reclamados foram desde os policiais militares, aos juízes, políticos eleitos e titulares de pastas responsáveis pela gestão penitenciária, que logo viriam a construir e testar suas capacidades em arena pública e, mais do que isso, dispor dos seus repertórios morais e culturais acerca dos problemas.

Alertando sobre as graves consequências de uma possível rebelião dos presos do Depósito devido à situação em que se encontram, Helena Greco disse que “toda a responsabilidade sobre um acontecimento desse tipo deve ser atribuída ao governo estadual, que faz vistas grossas às denúncias tantas vezes divulgadas pela imprensa sobre a triste e revoltante situação daqueles presos” (A Masmorra, 1985, p. 16).

O principal problema é que a Secretaria de Segurança, representada pela Delegacia Regional de Polícia, não consegue obter do secretário Sílvio Abreu a autorização para a transferência dos presos já condenados para a Penitenciária de Linhares. Por isto, há o acúmulo nas celas: num espaço que não tem condições para receber mais de 80 presos, são colocados 149. [...]

O juiz Sidney Affonso, da Primeira Vara Criminal, já definiu o presídio com "Sucursal do Inferno" e admite que "um criminoso que vive ali, ao invés de pagar a pena que deve à sociedade, acaba por se tornar ainda mais perigoso e mais criminoso" (Violência, 1985, p. 19)

"Meu Deus. Isto não existe", desabafou o deputado José Maria, abalado com o que acabara de ver, certificado pela imprensa. Depois da visita e constatadas as condições desumanas do Depósito, os quatro parlamentares prometeram convencer os demais colegas na Assembléia Legislativa para a formação de uma Comissão Parlamentar de

Inquérito e encontrar soluções urgentes, práticas, de forma a contornar o arcaico e desajustado sistema penitenciário mineiro. (Deputados, 1985, p. 17).

O julgamento do pedido de habeas-corpus, de número 28.847, pela II Câmara Criminal do Tribunal de Justiça começou às 14h, terminando uma hora e meia depois. Às 15h30m, os desembargadores Costa e Silva, Monteiro de Barros e Fábio Chaves encerraram os trabalhos de apreciação do pedido, considerando insuficientes as razões para seu deferimento e acrescentando que "a Justiça não poderia assumir a responsabilidade de devolver ao meio social centenas de homens de periculosidade, com todas as consequências que pudessem advir desse ato" (Tribunal, 1985, p. 18).

A discussão sobre a Ciranda da Morte, portanto, embora pouco tenha contribuído para adoção de práticas sistemáticas que prevenissem a ocorrência de episódios igualmente graves no sistema prisional de Minas Gerais, inaugurou um movimento importante em termos de problematização das prisões. O que era algo razoavelmente obscuro ou, em outras palavras, pouco debatido publicamente, passou a ser disputado por diferentes atores a partir de então. Isso levou ora a críticas conjunturais ora a críticas estruturais, não necessariamente sensibilizadas pelo problema da “humanidade” dos presos. Sobre isto, baste resgatar a discussão que Caldeira (1991) faz sobre como a questão da promoção da cidadania e de direitos humanos, durante a transição democrática, não gerou mobilizações para os considerados “bandidos”, que seriam presos “comuns” e, portanto, diferentes daqueles identificados como “presos políticos”, os únicos que mereceriam algum tipo de reparação em razão da perseguição sofrida na ditadura militar.

A sensibilidade exacerbada pela Ciranda da Morte ia mais no sentido de acentuar as disputas em torno o pêndulo “punir” ou “ressocializar”, que eram imperativos característicos da política estatal da época e que, até então, não haviam sido combatidos publicamente (Paixão, 1987). A promulgação da LEP, complementarmente, acentuou, ainda mais, essa dualidade.

### 3.3. A CONSOLIDAÇÃO DA CRISE PRISIONAL: SAÍDA PUNITIVISTA E OPORTUNIDADES CORPORATIVISTAS

Uma das saídas imediatas tomadas frente a ocasião da Ciranda da Morte foi a transferência de presos das carceragens policiais para penitenciárias do Estado, em especial daqueles que já haviam sido condenados. No entanto, se tinha conhecimento de que essa solução em nada resolvia o problema carcerário mineiro. Em meio as alternativas disponíveis,

obteve sucesso aquela que propôs a construção do Complexo Penitenciário Nelson Hungria (CPNH), uma aposta para lidar com a superlotação das celas da PCMG e, mais do que isso, responder à insurgência de criminosos que eram vistos, cada vez mais, como tipos arriscados à segurança e ordem pública (Diniz *et al.* 2023). Ficou a cargo da Secretaria de Interior e Justiça lidar, então, com estes problemas, o que subentende um reforço da tentativa de institucionalizar um sistema penitenciário.

Neste ponto, a história dos problemas das prisões de Minas Gerais em muito corrobora o que já foi discutido no início desse capítulo quanto a ideia de ter havido, a partir da metade do século XX, preponderância de ideias reformistas acerca das prisões pautadas no recrudescimento dos regimes punitivos nelas estabelecidos (Andrade, 2012, Foucault, 1987; Thompson, 2002). Isto porque, não se tratava de um modelo comum de estabelecimento penal, mas a primeira penitenciária de segurança máxima de Minas Gerais. Naquela época, a principal unidade prisional do estado era a Penitenciária Agrícola de Neves (PAN)<sup>11</sup>, que já não conseguia mais sustentar os antigos princípios de reabilitação. Isso se devia à percepção de que havia perdido o controle sobre o perfil dos presos ali alocados, que, antes predominantemente oriundos do meio rural e sem uma trajetória criminosa especializada nos centros urbanos, passaram a refletir uma diversidade de perfis mais complexos.

Entretanto, apesar de atender a apelos políticos, a construção e inauguração da Penitenciária Nelson Hungria foram cheias de controvérsias e críticas. Logo após a fase de licitação, foi ameaçada a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) para investigar um possível superfaturamento da obra e contratação ilícita de funcionários pela Secretaria de Interior e Justiça (ALMG, 1986). Complementarmente, em 1988, já tendo sido inaugurada, foram amplamente noticiadas fugas em massa de presos e denúncias de corrupção cometidas por agentes de segurança da penitenciária (Direção, 1988; Segurança. 1989; Uma Penitenciária, 1988).

O cenário era, portanto, de instabilidade do sistema penal, em razão da ineficiência das estratégias de contenção dos presos (constantemente envolvidos em amotinamentos e violência interpessoal) e gestão dos serviços penais (em razão da duplicidade da custódia entre Secretaria de Interior e Justiça e PCMG), bem como da imposição do dilema de ordem prática de recuperação e punição dos considerados criminosos (ainda mais tensionada em função da promulgação da LEP e da reforma do Código Penal em 1984) (Paixão, 1987). Não bastasse

---

<sup>11</sup> Inaugurada em 1937.

isso, acrescenta-se o fato de que a década de 1980 inaugurou uma série de lutas corporativistas que viriam a se desenrolar nas décadas seguintes. A PCMG passou a negociar a adequação da gestão das carceragens e dos serviços penais previstos na LEP em troca de aumentos salariais e benefícios trabalhistas (Gontijo *et al.* no prelo). De fato, por custodiar o maior volume de presos naquele momento, as prisões do estado só garantiriam plena conformidade frente às novas prerrogativas legais se ajustasse o funcionamento das cadeias e celas de responsabilidade da Polícia Civil. Por isto, houve tamanho espaço para que esta corporação impusesse seus interesses frente à demanda reformista.

#### 3.4. O CONTRA-GOLPE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO: LEGITIMAR UNS, DESLEGITIMAR OUTROS

Dada as resistências políticas e não superação dos problemas prisionais em Minas Gerais, a década de 1990 ficou marcada pela intensificação da crise do sistema penal. Agora não apenas a PCMG travava disputas para obter ganhos corporativos em razão da conciliação de atividades de investigação e custódia de presos, como também a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) tentava firmar acordos por meio de estratégias similares. O estabelecimento desta instituição enquanto um ator interessado nos serviços penais se dava em razão da obstrução de parte importante do seu efetivo na guarda externa das penitenciárias e cadeias do estado. O que me leva a ressaltar um aspecto importante: a problematização das prisões, para além da questão “punição *versus* recuperação” (Paixão, 1987) e todos os argumentos derivados dessa díade (reforma, humanização, recrudescimento penal, duplicidade na gestão dos serviços penais etc.), também passa a ser sobre os profissionais que nelas atuam. Tomo isso como evidência, ademais, para uma outra constatação, a de que o estágio da problematização pública das prisões nesse período tornou possível a discussão dos papéis e responsabilidades políticas em torno delas próprias.

Neste ínterim, forças contrárias buscaram neutralizar a escalada de poder das corporações policiais frente à agenda prisional. A estratégia não seria nova, isto é, investir na consolidação de um sistema penitenciário por meio da antiga Secretaria de Estado de Interior e Justiça (SIJ), agora denominada Secretaria de Estado de Justiça (SEJ), o que requeria intensa mobilização pública e política. Bem, podemos dizer que houve uma ocasião oportuna, ou melhor, bem aproveitada. No ano de 1997, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) dedicou a Campanha da Fraternidade à “causa dos encarcerados”, em que o imaginário de proteção de vítimas e redenção, conversão e reinserção social de pessoas condenadas

repercutiu e ganhou formas como no *slogan* “Cristo Liberta Todas as Prisões”. Fato é que a pretensão religiosa da campanha não se bastou e logo adquiriu caráter político. Por interações e negociações que não foram possíveis de observar, o Ministério Público obteve, ainda que parcialmente, inspiração no movimento católico e solicitou, através de ofício, a criação de uma CPI na ALMG do sistema carcerário mineiro, o que foi reiterado num pedido público do Arcebispo Metropolitano de Belo Horizonte da época, Dom Serafim Fernandes Araújo, em palestra nessa mesma casa legislativa (Ângelo, 1997). Estas solicitações foram suficientes para mobilizar ao menos um terço dos deputados estaduais em exercício e logo em abril deste mesmo ano a CPI foi instituída (ALMG, 1997). As conclusões do trabalho não foram, contudo, grandes descobertas: o tratamento dado às pessoas privadas de liberdade, tanto nas penitenciárias quanto nas carceragens policiais, era desumano, além de qualificar as prisões como "escolas de delinquentes" e distante do cumprimento dos ideais correcionais (Andrade, 1997). Além disso, foi constatado que haviam cerca de 2.309 presos sob custódia da SEJ, enquanto na PCMG este quantitativo era de 10.310 presos, cerca de 4,4 vezes maior – reafirmando a permanência de um quadro não só de duplicidade, mas de aprisionamento sem devido processo legal de condenação, uma vez que 31% dos presos na PCMG estavam custodiados provisoriamente. A CPI ainda apontou a existência do que denominou como "indústria de presos", um amplo esquema de corrupção voltado ao superfaturamento de construções e reformas de unidades penais e em gastos relacionados ao fornecimento de alimentação.

O fator novidade, entretanto, ficou contido na seção de recomendações. Ainda que tivessem sido mapeadas práticas ilícitas, como maus tratos e superfaturamento nas contas dos estabelecimentos penais sob responsabilidade da SEJ, a sobrecarga do conteúdo negativo investigado pela CPI recaiu, com bastante força, na PCMG (ALMG, 1997). Foi sugerido que a corporação não deveria custodiar presos em nenhum tipo de regime, mesmo os provisórios – o que guardava inspiração das Regras Mínimas para Tratamento de Presos elaborado pela Organização das Nações Unidas e citado no relatório da CPI (ALMG, 1977). Além disso, a desconfiança foi tamanha que coube indicar ao Governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, que as instituições periciais fossem desvinculadas da Polícia Civil, o que teria se dado em razão de tentativas de interferências ilegais de delegados, peritos e da própria SSP na produção de laudos sobre as carceragens e penitenciárias. Foi um argumento útil para sustentar a ideia de que a PCMG havia se contaminado de corrupção e poder. Em contrapartida, a SEJ deveria passar a ser o órgão gestor do Fundo Penitenciário e, parte desse orçamento, deveria ser utilizado para profissionalização dos agentes de segurança dos estabelecimentos penais. Outra importante recomendação, que inclusive veio a calhar na promulgação da Lei nº 12.985, de 30

de julho de 1998, foi a transferência da administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado de Justiça, que deveria ser concluída até, no máximo, o ano 2000 (Minas Gerais, 1998).

Todas as nossas conquistas foram coletivas, por exemplo, o resultado de uma CPI. O que que nós identificamos? Que você não, que a nossa polícia civil, na realidade, não era polícia judiciária, era polícia carcerária. Eu, eu mostro aqui: 80% dos presos estava na polícia e nós começamos a denunciar que a norma da ONU é muito clara: quem prende não pode guardar. Essa é a norma da ONU. Então, a polícia que, que faz um inquérito não poderia ser polícia que iria guardar... Então, isso foi um aspecto muito importante. Nós conseguimos com isso, tirar. Nós conseguimos denunciar a questão de que existia tortura, todo mundo sabia, mas, de forma concreta, mostrar a questão da tortura no sistema prisional... E a grande questão: nós mostramos que podia existir algo alternativo (...). (Deputado Estadual 01)

O arranjo que se constituiu revela, assim, um emaranhado de fenômenos. Nestas circunstâncias, acredito que é útil acrescentar uma concepção inédita neste trabalho, mas que também compõe o arcabouço teórico de Gusfield (1981). Até então, tenho lidado com a ideia de problemas públicos e responsabilização, tanto a causal (apontar culpados) quanto a política (apontar autoridades). Gostaria de acrescentar, a este grupo de conceitos, a noção de propriedade, que basicamente é o reconhecimento da capacidade de determinados grupos e atores de definir a realidade e, por conseguinte, dar contornos a natureza dos problemas e os seus responsáveis. Sendo assim, desejo assimilar nos leitores que as movimentações descritas da década de 1990 foram em direções ambíguas, isto é, por um lado apontaram as disfunções como decorrentes da ineficiência da PCMG ou da SEJ, e por outro buscaram legitimar ou deslegitimar as capacidades destas instituições na resolução dos problemas prisionais. Todavia, quem deteve a propriedade destas movimentações, que passaram a intuir na direção de institucionalizar um sistema penitenciário mineiro por meio da SEJ ao passo do desmantelamento das carceragens policiais, foram os deputados estaduais, membros do Ministério Público e, talvez em menor grau, da CNBB.

Este conjunto de atores ocupou, assim, um lugar privilegiado no debate público sobre as prisões de Minas Gerais, demonstrando poder e autoridade por meio da capacidade de ficcionalizar e dramatizar a realidade prisional do estado, no sentido mais sociológico da coisa (Gusfield, 1981). Isto porque, para garantir a tônica em desfavor da PCMG e, concomitantemente, reforçar a necessidade de empoderar a SEJ, foi necessário atribuir diferentes pesos e medidas às deficiências que ambas instituições apresentavam, como os casos de corrupção e maus tratos de presos. Este arranjo garantiria, então, maior protagonismo do órgão gestor das penitenciárias nos anos e combates seguintes.

### 3.5. “HUMANIZAR”: UM PROJETO DE DEFORMAÇÃO DOS IDEIAS RETRIBUTIVOS DA PENA

O ano de 1999 iniciou com algumas mudanças. Sob a rubrica do Governador recém-empossado Itamar Franco (1999 – 2002), a SEJ passou a ser denominada Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH) e com ela, mais uma vez, a expectativa de reforma penal com foco na transferência de presos e humanização das práticas penais. Neste mote, foi implementado o Plano de Humanização dos Estabelecimentos Penitenciários de Minas Gerais, que era composto por doze projetos e contemplava ações voltadas a educação, profissionalização e ressocialização de presos (Oliveira, 2018). De maneira complementar, a burocracia penitenciária e, em especial, os guardas, passariam por capacitações voltadas a temas como direitos humanos, legislação, defesa pessoal e ética profissional. A partir daqui estes agentes deveriam conciliar atividades de custódia e vigilância e, adicionalmente, garantir o bem-estar das pessoas privadas de liberdade e atendimento tempestivo às suas demandas.

O projeto Perspectiva obteve destaque nesse período, seja pelo foco em políticas de ressocialização, seja na atenção dada às denúncias e pedidos dos presos, os quais estariam sendo encaminhados por meio de um canal de comunicação instituído diretamente entre as pessoas privadas de liberdade e os gestores prisionais, como os diretores das penitenciárias e funcionários alocados nos escritórios da SEJDH (Oliveira, 2018). Tal prática, que consistiu na eleição de presos à função de representantes por pavilhão, os quais seriam vozes de denúncia e reivindicação de demandas, mimetizaram um modelo similar implementado durante o governo de Franco Montoro (1983 – 1987 denominado “Comissões de Solidariedade”, igualmente inspirado pela LEP e por uma perspectiva de humanização das prisões. Foram adotadas também práticas de “liberalização” das prisões, baseadas numa forte crença de eficácia dos ideais de reabilitação e humanização penal, de modo que lideranças carcerárias eleitas passaram a ter direitos de circulação nos pavilhões penitenciários como nunca antes visto. Em contrapartida, os guardas foram orientados a assumir um posicionamento mais tolerante e flexível frente aos presos, desde que fossem asseguradas a integridade física desses mesmos sujeitos no ambiente prisional (Oliveira, 2018).

Essas circunstâncias transformaram o cotidiano das prisões mineiras, resultando em uma diluição do poder e da capacidade de contenção dos agentes de segurança, que passaram a negociar a rotina prisional. Cresceu, assim, uma insatisfação entre esses profissionais, constantemente alvos de desconfiança devido ao histórico recente de práticas violentas. Como

argumenta Oliveira (2018b), na visão dos guardas a Perspectiva favoreceu uma espécie de exploração estratégica do regime de liberalização pelos presos. Os representantes dos pavilhões penitenciários não seriam vozes eleitas para comunicar os desejos coletivos, mas sim a ascendência de antigas lideranças carcerárias que obtinham este *status* em razão da legitimidade atribuída à sua trajetória criminosa e poderio financeiro (como os traficantes de droga da região metropolitana de Belo Horizonte). Ademais, a ampla circulação dessas mesmas lideranças no interior das penitenciárias tornou possível que objetos e ferramentas domésticas, como facas, fossem furtadas e armazenadas para futuras rebeliões.

Este cenário de fragilização da atuação dos guardas — que deixaram de intermediar as demandas dos presos, já que estes contavam com representantes com acesso direto aos diretores e à SEJDH —, somado à incerteza sobre a eficácia das medidas de ressocialização e à insegurança diante da capacidade dos condenados de usar a força e a violência, contribuiu para que eles se tornassem cada vez mais resistentes às práticas de humanização (Oliveira, 2018). Essa resistência foi baseada na tese de que a agenda de humanização deformava os objetivos retributivos da pena e colocava em suspenso a eficiência de um tipo profissional historicamente presente no cotidiano carcerário: o do guardião, que se vale de táticas informais e discricionárias para impor ordem e obediência (Oliveira, 2018).

Esta foi uma conclusão muito próxima a que se chegou uma CPI instaurada na ALMG já no ano de 2002 para tratar novamente dos problemas do sistema prisional (ALMG, 2002). As principais penitenciárias do estado, Penitenciária José Maria Alckimin<sup>12</sup> e o Complexo Penitenciário Nelson Hungria, eram recorrentemente palco de rebeliões e fugas em massa, mesmo essa última tendo sido projetada para garantir segurança máxima. Para se ter uma noção, no ano de 2001, 12 rebeliões, 2 motins e 08 fugas em massa eclodiram nestes estabelecimentos (ALMG, 2002). A CPI averiguou e inferiu que as motivações para as insurgências dos presos estavam relacionadas à superlotação, atendimento médico precário ou inexistente, deficiência na assistência jurídica e morosidade nos processos para progressão de regime. A partir disso, a narrativa da falência do ideal reabilitador começou a tomar força entre os deputados estaduais, que chegaram a classificar como insustentável o modelo penitenciário implementado pelo governo.

“Ficou também notória para a Comissão a insustentabilidade dos modelos penitenciários adotados nas Penitenciárias José Maria Alckimin e Nelson Hungria, com capacidade para mais de 600 recuperandos. Essas penitenciárias vêm funcionando muito mais como escolas do crime do que como estabelecimentos para ressocialização. As circunstâncias que permitem que traficantes “poderosos” dividam o mesmo espaço com detentos que cometeram crimes mais brandos dificulta,

<sup>12</sup> Antiga Penitenciária Agrícola de Neves (PAN).

sobremaneira, o processo de recuperação destes últimos. A própria concepção do modelo desses estabelecimentos mostrou-se totalmente incompatível com uma política eficaz de recuperação dos presos. (ALMG, 2002, p. 111)

Esse contexto permitiu um novo arranjo para os discursos públicos. A SEJDH passou a ser vista como um órgão cujas proposições eram consideradas inadequadas, contribuindo para o fortalecimento de lideranças criminosas, para a implementação de negociações informais e corruptas dentro das prisões e, o que é ainda mais grave, para a descredibilização do trabalho das instituições do Sistema de Justiça Criminal no combate ao crime e na aplicação das penas, uma vez que não assegurava um tratamento punitivo adequado aos presos como previu o processo de criminalização. Dentre elas, a própria PCMG, outrora deslegitimada da sua capacidade frente a custódia de pessoas consideradas criminosas. O que, por sua vez, foi uma discussão um tanto contraditória, a saber que a PCMG garantiu, nesse período, o aprisionamento de enorme quantidade de pessoas em razão dos escândalos da SEJDH e de uma diretriz que proibia superlotação nos estabelecimentos por ela gerenciados (Batitucci *et al.* 2002).

Diante disso, as recomendações desta CPI foram substantivamente distintas daquelas do ano de 1997. O sistema penitenciário deveria ser reestruturado a partir de um novo modelo de governança, dessa vez totalmente integrado aos trabalhos das polícias, militar e civil (ALMG, 2002). A Comissão reforçou, ademais, a importância da aprovação do que viria a ser a Lei nº 10.792, de 1 de dezembro de 2003, em que foi instituído o Regime Disciplinar Diferenciado e, com ele, práticas de “*mano dura*” no cotidiano prisional. Em outras palavras, era um grande aceno a retomada do poder, sobretudo aquele de uso da força, para os profissionais de segurança. Tal recomendação foi inspirada pelo modelo instituído em São Paulo no ano de 2001, como uma das estratégias de neutralização do poder de facções criminosas nos presídios paulistas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), que naquele mesmo ano haviam deflagrado rebeliões em 29 unidades (Silva; Ribeiro, 2024). Era, ademais, uma tentativa pautada no medo de que tais circunstâncias pudessem se repetir em Minas Gerais (Silva; Ribeiro, 2024). Não bastasse isso, foi sugerido que os guardas prisionais, apoiados pela PMMG, deveriam realizar “batidas” nos estabelecimentos penais de maneira constante, o que evitaria a entrada de drogas e aparelhos celulares nas unidades (ALMG, 2002). Tratou-se, de algum modo, de sugerir a institucionalização da “revista vexatória” como método de segurança das prisões, escancarando o caráter ostensivo de um novo regime frente àquele de liberalização.

Outro ponto importante, que validou a ascendência do eixo corporativista da burocracia penitenciária, consistiu na recomendação de criação da carreira de agente penitenciário, que

seria responsável pela gestão do cotidiano prisional e ganharia, oficialmente, atribuições melhor desenhadas de um servidor responsável pela efetividade da retribuição penal (ALMG, 2002).

Por fim, voltou-se a discutir a duplicidade do sistema carcerário mineiro. O desafio parecia o mesmo, isto é, grande parte dos presos estava nas celas da PCMG e a fração minoritária estava nas penitenciárias da SEJDH. De fato, essa realidade pouco mudou. Em 1997, 81,4% dos presos estavam custodiados nas delegacias e cadeias da Polícia Civil (ALMG, 1997) e, em 2001, essa proporção foi de 79% (ALMG, 2002). Contudo, o número total de pessoas privadas de liberdade cresceu cerca de 48% em apenas quatro anos, passando de 12.619 para 18.735 presos. Anos mais tarde, constataríamos que este crescimento da população prisional não era aleatório, mas sim uma tendência que acompanhava de forma quase mimética o cenário nacional. As taxas de aprisionamento em Minas Gerais e no Brasil começaram a década de 2000 em níveis diferentes. Em 2003, Minas Gerais tinha 125,6 presos para cada 100 mil habitantes, enquanto o Brasil apresentava uma taxa de 174,3 (Brasil, 2022 Cruz; Batitucci, 2011). Com o passar dos anos, ambas as curvas ascenderam quase ininterruptamente, e a diferença entre elas diminuiu significativamente. Em 2019, a taxa mineira era de 353,6 presos, comparada à brasileira de 359,4 presos (Brasil, 2022).

Novos e velhos problemas prisionais confluíram, assim, para permanência de um arranjo de instabilidade da agenda e política prisional mineira. O que se estendeu, ao menos no que concerne ao recorte temporal deste capítulo, há mais ou menos 23 anos. A duplicidade da gestão prisional não foi modificada, a não ser pelo fato de que os graus de legitimidade atribuídos para a PCMG e SEJDH variaram em favor de uma e, simultaneamente, em desfavor da outra ao longo do tempo. Além disso, as condições de custódia continuaram precárias, o que foi se agravando em função dos motins e rebeliões e, sobretudo, da superlotação. A agenda corporativista, por sua vez, não suficientemente cooptada pelas instituições policiais, agora era também uma causa pela qual lutavam os guardas das penitenciárias. Em meio a estas circunstâncias, diferentes atores passaram a compartilhar a percepção de que o projeto de humanização das prisões havia falhado.

Isso não explica, por outro lado, por quais razões o sistema prisional se manteve – e ainda se mantém – e, mais do que isso, sendo alvo contínuo de apostas reformistas. Há quem diga que as prisões ainda são uma das principais alternativas frente aos apelos políticos por mais punição nas sociedades contemporâneas (Lacey *et al.* 2018). A sensação de insegurança e de impunidade, por excelência, seriam variáveis culturais e contextuais favoráveis ao estabelecimento de práticas mais intoleráveis aos desvios e desviantes (Fortete; Cesano, 2009; Hathazy; Muller, 2015). Por outro lado, as prisões parecem garantir a sobrevivência de

determinadas instituições, que tem atreladas à sua concepção e missão questões também perseguidas por ela, como a “ordem”, “obediência a autoridade” e “monopólio do uso legítimo da força”. Neste caso eu destacaria, especialmente, as corporações policiais e o Sistema de Justiça Criminal, os quais têm sua legitimidade reforçada ao passo que as pessoas consideradas criminosas e devidamente condenadas sejam, ao final, penalizadas como o previsto. Assim, é possível compreender que o sucesso das prisões, seja para fins mais ou menos retributivos, assegurou o legado do trabalho policial e judicial na sociedade desse passado recente.

### 3.6. O PARADIGMA CULTURAL SOBRE AS PRISÕES MINEIRAS

Na última seção deste capítulo, desejo perseguir a ideia de sobrevivência das prisões e a sua relação com o legado de instituições do Sistema de Justiça Criminal, em especial da Polícia Civil. Acredito que isso é parte importante para compreensão da cultura dos problemas prisionais na década de 1980 e 1990. Antes disso, vale fazer um pequeno retrospecto.

Historicizar a trajetória de institucionalização do sistema penitenciário de Minas Gerais, ao menos no que concerne às tentativas de empreender politicamente esse sistema de maneira ordenada, ao passo de colocar em evidência os problemas sobressaltados em razão desse processo, não foi uma tarefa fácil. Apesar disso, espero ter demonstrado como a criação de um sistema penitenciário enfrentou resistências históricas e políticas e, sobretudo, como mobilizou diferentes instituições e grupo de atores para investigação e experimentação coletiva. Nesse ínterim, surgiram grandes controvérsias, em especial aquela que enunciava um propósito humanizador para as prisões. Implementar um regime nestas condições, isto é, em que estariam garantidos direitos básicos das pessoas privadas de liberdade, seria algo inédito para enorme parte dos espaços de custódia no estado. Nesse sentido, não foi surpreendente que os problemas abordados, frutos de mobilizações em torno de episódios dramáticos, como a “Ciranda da Morte”, ou de projetos coletivos como a CPI carcerária em 1997, revelassem a disparidade da realidade das prisões frente os ideais de humanização.

Assim, analisando pouco mais de 20 anos, descrevi a continuidade e intensificação de problemas como a superlotação, violência, indisciplina, desordem e a duplicidade da gestão penal. Tracei, complementarmente, como o paradigma legal, em especial a LEP, gerou controvérsias e mobilizações para disputa das práticas de ressocialização e punição. Em contrapartida, busquei revelar os jogos políticos de legitimidade e poder que, vez ou outra, favoreceram determinadas instituições e autoridades políticas em detrimento de outras. Neste último caso, vale relembrar as apostas feitas por deputados estaduais para implementação de

políticas de ressocialização dos apenados e de oferecimento de um serviço penal profissionalizado por meio da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Concomitantemente, tais movimentações buscaram rechaçar a Polícia Civil e os métodos pelos quais ela se valia para custodiar os presos. Do ponto de vista dos discursos e do ativismo político isto representou a tentativa de substituir o paradigma vigente, isto é, abandonar o regime precário e policialesco das prisões e adotar um regime penitenciário institucionalizado e humanizado – como previsto na LEP (Brasil, 1984b).

Não foi possível, entretanto, garantir longevidade ao projeto de humanização. As resistências encontradas foram inúmeras, como a percepção de que o regime favorecia a ascendência do crime, a “economia delinquente” no interior dos estabelecimentos penais e o enfraquecimento dos guardas. O drama público encenado em torno dessas variáveis tornou legítimo o recrudescimento dos regimes disciplinares. Estes, por sua vez, condizem com uma ideia de estabelecimento da ordem e retribuição penal próprias do legado prisional policialesco que perdurou durante todo o período de transição democrática. Complementarmente, são diretrizes instituídas em meio ao medo de que presos possam se rebelar, como verificado em São Paulo (Silva; Ribeiro, 2024), e se apresentaram por meio de facções fortalecidas e rivais do ponto de vista de concentração de poder frente ao Estado. É nessa lógica de mimetização - do discurso para se evitar uma determinada prática - que a balança tende para manter a ordem acima de qualquer outro objetivo dentro das prisões.

Portanto, ainda que a cultura pública dos problemas prisionais de Minas Gerais tenha se constituído em meio a controvérsias, como o da punição *versus* recuperação (Paixão, 1987), ao final do período analisado ela reforçou o estandarte histórico das prisões: punir em condições de controle do uso da força e imposição de uma rotina prisional suficientemente voltada a retribuição.

Essas condições, todavia, não foram determinantes. A trajetória penal mineira adquiriu novos contornos com o passar do tempo, alguns até quase imediatos aos eventos descritos acima. A partir de 2003 ficou mais evidente a força tomada pelo processo de institucionalização do sistema penitenciário mineiro, com a adoção e implementação de regras e procedimentos bem definidos (Cruz; Batitucci, 2011; Ribeiro; Lopes, 2018; Oliveira, 2018). A política do Estado inovou, ainda, ao incorporar iniciativas externas, como as da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) e da Parceria Público-Privada (PPP), garantindo novos atores na gestão dos serviços penais (Oliveira, 2018; Martino; Duarte, 2024). Ademais, a questão da profissionalização e do corporativismo penal adquiriu desdobramentos esperados, porém inéditos, como a criação da carreira de agente penitenciário e, subsequentemente, a

formação de grupos de intervenção estratégicas pautados no manejo da força. O que isso representou, entretanto, em termos de custos de transação (experimentação e investigação coletiva) e, mais objetivamente, construção de problemas públicos prisionais, definição de autoridades e responsáveis políticos e, especialmente, constituição de uma cultura pública sobre as prisões é o que buscarei demonstrar de agora em diante.

## **RESULTADOS**

A discussão a partir daqui retoma o momento histórico subsequente àquele abordado no capítulo 3. Sendo assim, a análise começa no ano de 2003, quando mudanças mais estruturais em termos de gestão penal e institucionalização do sistema penitenciário são, finalmente, instituídas. Há de se notar, todavia, que a agenda prisional não se fez apenas por meio de grandes reformas. A literatura sobre o tema e os dados analisados nessa dissertação dão luz a uma série de continuidades e resistências em torno da política prisional.

Para abordar essas formas de atuação, justificção e de progressão dos eventos, episódios e decisões acerca das prisões e, com isso, revelar os objetos de problematização pública, estruturei a discussão em três capítulos. No primeiro deles discuto como os problemas de arranjo e de governança em torno do sistema penitenciário – o que significa considerar conflitos com as instituições do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública e dificuldades na gestão de recursos orçamentários, por exemplo – foram considerados por diferentes atores como evidências da incapacidade do Estado em gerir uma política penitenciária eficiente.

No segundo, amplio o debate para tratar de questões envolvendo a promoção do ideal reabilitador e do acesso a direitos por pessoas privadas de liberdade. Estes elementos, que sempre estiveram presentes na discussão pública sobre as prisões mineiras, são também considerados para consolidar dramaturgias e mitos em torno da incapacidade estatal. Em contrapartida, isso parece ter sido propício para ascensão de modelos alternativos de gestão, como as APACs.

No último e terceiro capítulo, analiso como o propósito de retribuição penal, que seria a utilização de mecanismos de compensação do crime por meio da punição e restrição da liberdade dos considerados culpados, é privilegiado na agenda prisional. Isso tem sido garantido por uma série de variáveis, entre as quais obtiveram destaque: i) interpretações arbitrárias das normativas que regem o sistema penal, como a LEP, favorecendo os elementos punitivos e de controle da ordem em detrimento daqueles pautados na reinserção social e direitos dos condenados; ii) necessidade de enfrentar organizações criminosas nos estabelecimentos penais; iii) fortalecimento de uma identidade polícial, vigilante e ostensiva por parte dos profissionais que realizam serviço de guarda das prisões.

#### **4. DESARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO INCAPAZ**

As visões e experiências relatadas pelos atores entrevistados sobre a estrutura de governança do sistema penitenciário mineiro valorizaram, recorrentemente, as suas dificuldades de articulação e longevidade. Os arranjos propostos em cada governo e alocação da agenda prisional esteve vulnerável à conjuntura política e aos perfis dos líderes que apontavam os objetivos que deveriam ser perseguidos (Ribeiro; Lopes, 2018; Lopes, 2023). Esse cenário de inconstâncias reforçou um sentimento de vulnerabilidade e pouca estabilidade das prisões e dos profissionais nela alocados, cada vez mais centrais na agenda pública. Ademais, a resolução da duplicidade da gestão da pena e, com ela, o aumento da capacidade das penitenciárias, ao invés de melhorar as condições, recriou a situação observada nas carceragens policiais: infraestruturas deficientes e celas superlotadas. Tal conjuntura, aliada à percepção de que o sistema prisional está exposto a um movimento inflexível de encarceramento – fruto do trabalho das polícias e ratificado pelo Sistema de Justiça Criminal –, bem como à dificuldade de obtenção de recurso para manutenção das prisões e de outras atividades previstas na LEP, constituiu uma visão de um Estado incapaz.

Para chegar a este argumento é importante dar visibilidade aos processos que se sucederam na política penitenciária e aos enunciados analisados. Veja, o imbricamento dessas variáveis nada mais é que a construção, em retrospecto, daquilo que foram as experiências coletivas vivenciadas pelos atores em torno das prisões, das formas de afetação e interação entre eles e da maneira como tudo isso foi racionalizado nas comunidades políticas e comunicado nas formas de discurso e ação (Gusfield, 1981).

##### **4.1. DUPLICIDADE DA GESTÃO PENAL**

Como descrevi no Capítulo 3, um problema que persistiu durante todo o processo de tentativa de institucionalização do sistema penitenciário mineiro se dava em torno da duplicidade da gestão penal entre a PCMG e as agências governamentais dedicadas exclusivamente à questão penitenciária. Durante esse momento, foram inúmeras as mobilizações dramáticas (Gusfield, 1981) em torno das condições de custódia oferecidas por essa corporação, sobressaltando os episódios de tortura e baixa capacidade de contenção da violência interpessoal entre pessoas privadas de liberdade. Não era possível garantir conformidade às prisões, especialmente frente aos preceitos humanitários próprios do regime

democrático em ascensão, caso elas continuassem sendo operadas pela Polícia Civil. A tese “quem prende não pode guardar”, fruto desse período histórico, foi gestada durante processos de experimentação e investigação coletiva, entre as quais destaquei as visitas de autoridades às carceragens policiais e as CPIs instituídas na casa legislativa de Minas Gerais.

Foi preciso, ainda, “deslegitimar” a capacidade policial publicamente, enfatizando a sua infâmia em razão da corrupção perpetrada pelos seus membros, seja no superfaturamento dos serviços de alimentação dos presos, seja na concessão de privilégios extraoficiais (Andrade, 1997). Para tanto, as deficiências encontradas na então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, responsável pela gestão do menor percentual de estabelecimentos penais e de presos, que possuíam naturezas similares às da PCMG, foram atenuadas nos discursos públicos. Isso assegurou um grau de autoridade política à SEJDH, o que se demonstrou como uma condição necessária para que, finalmente, pudesse ser estruturado um sistema penitenciário mineiro.

No entanto, em razão das resistências em torno do modelo de liberalização e humanização das penitenciárias adotado por esta Secretaria, ao fim do governo Itamar Franco (1999 – 2002), a PCMG retornou, do ponto de vista público, como um ator de importância. A Secretaria de Estado de Defesa Social (instituída em 2003) demarcou bem o papel atribuído à essa instituição, garantindo sua participação ativa na concepção de um novo desenho para a política penal e no planejamento estratégico para sua guinada (Cruz; 2010; Ribeiro; Lopes, 2018).

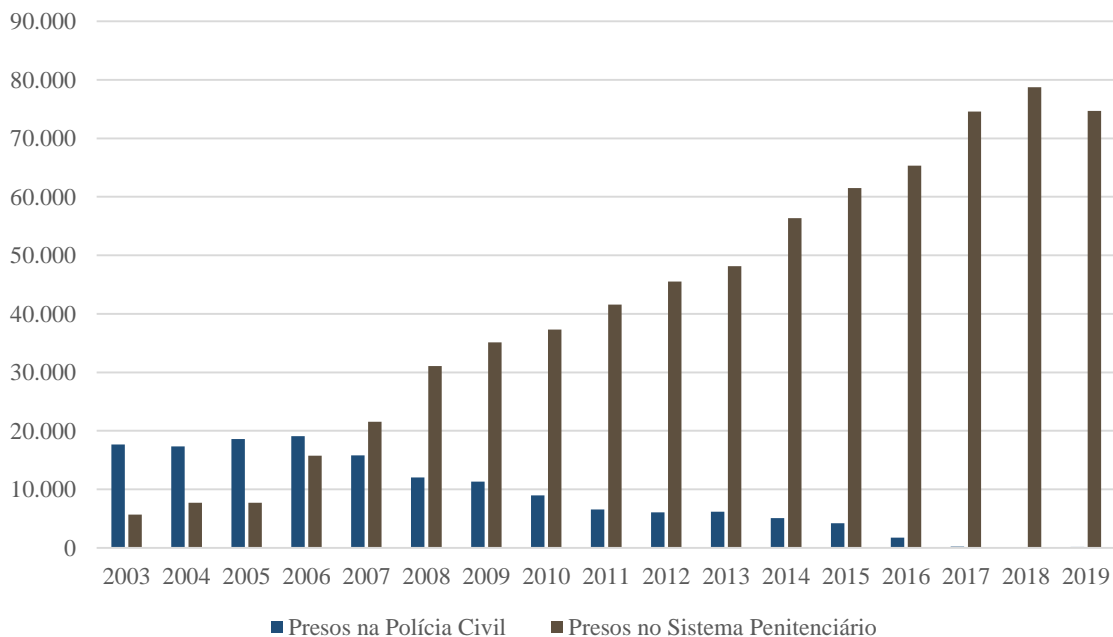
Para que fosse viável assumir a custódia de todo o contingente de presos sob a guarda da PCMG, foi necessário, então, criar novas vagas nos estabelecimentos penais, o que se deu por meio de três frentes principais: (i) desativação de carceragens policiais; (ii) construção de novos estabelecimentos penais; e (iii) reforma de cadeias públicas da PCMG, as quais em seguida eram transferidas para a recém criada Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) (Cruz, 2010; Cruz; Batitucci, 2011). Foi preciso, ainda, garantir *corpus* técnico para substituir o efetivo de policiais, neste caso tanto os civis quanto os militares. A PCMG, como também mencionado no Capítulo 3, prestava serviços de guarda em inúmeras cadeias no estado e tinha parte importante da sua corporação designada a estas atividades.

O cenário naquele momento, né? Por exemplo, a cadeia pública de Itaúna ela era administrada pela Polícia Civil né e era digamos assim e a custódia dos presos a vigilância era feita pela Polícia Militar. Né? Então era compartilhada. Então, por exemplo, quando a gente chegava na primeira cadeia, a polícia militar nos recebia, a polícia militar que nos revistava, né? Revistava os objetos que a gente levava e etc. Depois lá dentro quem nos recebia era o carcereiro que era um membro da polícia civil muitas vezes nem era da polícia civil era serventuário disponibilizado pela prefeitura local. Essa realidade das cadeias públicas era muito comum no estado de

Minas Gerais. Né? Que era um foco de problemas. Era um foco de problemas. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Uma das saídas estratégicas para solução do problema de recursos humanos foi a contratação temporária de agentes de segurança penitenciária, garantindo centralidade desses profissionais na tomada de responsabilidade pela SUAPI (Oliveira, 2018). A título de demonstração, enquanto em 2008 o efetivo desses servidores era o equivalente a 9.913 agentes, em 2012 ele correspondeu a 12.264 (Oliveira, 2018). O resultado desses esforços conjuntos levou, pela primeira vez na história recente de Minas Gerais, mais precisamente no ano de 2007, a custódia do maior contingente de presos do estado pela Subsecretaria de Administração Prisional. O Gráfico 1asz ilustra bem esse momento de virada, que se confirma como uma tendência até o ano de 2017, quando o número de presos na PCMG torna-se residual.

**Gráfico 1.** População prisional em Minas Gerais sob custódia da Polícia Civil e do Sistema Penitenciário (2003 a 2015)



Fonte: Brasil (2022) e Cruz e Batitucci, (2011).

Dado este panorama, desejo a partir daqui tornar visível o argumento de que o velho problema do sistema penal mineiro, isto é, de duplicidade de gestão, não esteve circunscrito apenas à dimensão factual (expressa pelos números de alocação da população prisional entre a PCMG e as agências governamentais). Ele está contido, em boa medida, numa dimensão pública e cultural, que impõe a esta mesma realidade uma série de nuances próprias dos jogos

políticos vigentes (Cefai, 2009; 2017a; 2017b; Gusfield, 1981). Veja bem, não se trata de reconhecer que a resolução da gestão de vagas se deu, por exemplo, apenas por meio da mobilização de recursos e articulação entre atores interessados. Se tais condições fossem suficientes, muito provavelmente teríamos observado o fenômeno de transferência de custódia dos presos no fim da década de 1990, quando o tema era alvo de rigorosas e constantes mobilizações. Em contrapartida, espero acrescentar como certas matrizes conceituais, visões de mundo e “juízos de valor”, importam para que se constitua uma captura eficaz de determinados problemas e, por conseguinte, uma designação política dos responsáveis por solucioná-los.

A partir disso, retomo a discussão sobre alguns elementos. O primeiro deles diz respeito a percepção de que a custódia de presos pela Polícia Civil configurava um desvio de função. As atribuições ambíguas, seja para garantir ordem seja voltada ao controle social, já haviam sido identificadas por Paixão (1988) no início do processo de transição democrática brasileira e permaneciam enquanto um dilema no imaginário político sobre essa agência. Em outras palavras, a constatação de que a PCMG se designava a atividades de prevenção da criminalidade, investigação e custódia de criminosos não só era antiga na opinião pública, como permaneceu sendo mobilizada com o passar do tempo.

Mas é fazendo um recorte apenas no sistema prisional, quando eu assumi a secretaria, a Secretaria de Estado de Defesa era responsável por trinta e nove, se eu não me engano, trinta e nove unidades (...). A polícia civil, até então e um pouco antes disso, era responsável pela prisão provisória. Então, era muito comum, que você tivesse ali, cadeias públicas que cuja gestão era feitas por delegados de polícia. E a polícia acabava cumprindo um duplo papel, um papel de investigar e um papel de custodiar presos. (...) A política no estado de Minas, naquela época, era de transferir toda a carceragem da Polícia Civil para o âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social, para que ela fizesse a gestão tanto dos presos provisórios tanto dos presos definitivos através de agentes penitenciários e não de policiais civis ou funcionários públicos em desvio de função ou policiais que deveriam estar encarregados de investigação ou ainda policiais militares encarregados de escolta ou de contenção de muros, em desvio da finalidade da Polícia Militar também. (...) Ao final da gestão da qual eu participei, depois de três anos, a secretaria tinha cento e onze unidades, se não me engano. Essas cento e onze unidades eram unidades que teriam sido construídas ao longo daqueles três anos ou eventualmente unidades que foram reformadas da Polícia Civil. A secretaria tinha um trabalho de fazer a reforma e assumir a gestão, colocando agentes penitenciários e colocando a polícia civil para outro espaço e outro ambiente, para uma unidade e delegacia em outro lugar. E ainda, a construção de unidades, a ascensão de unidades com reformas e ainda, mecanismos outros de criação de vagas. (Gestor da política penitenciária mineira 04)

Tão antiga quanto essa visão, eram àquelas que enunciavam a degradação institucional da PCMG em vista das práticas de tortura e maus tratos perpetradas nas delegacias e cadeias públicas, assim como dos episódios de corrupção e concessão de privilégios ilegais envolvendo seus membros. Estes foram os estandartes mobilizados contra a polícia civil mineira durante os

anos de 1980 e 1990, e continuaram sendo nas décadas de 2000 e 2010. Os trechos a seguir ilustram esses argumentos e, mais do que isso, demonstram a pluralidade de atores envolvidos na construção desse problema público prisional.

Em Frutal, um advogado chegou para mim, quando eu estava lá de promotor, disse: doutor, meu cliente está sendo espancado agora lá no fundo da cadeia e vão matá-lo. Tem um portão do lado lá, entra no quintal, vai lá no fundo, tem uma casinha, um barracão lá. Eles estão metendo o pau nele lá. Caminhei até lá. Uma casinha do fundo. Bati na porta e eles gritaram: quem é que está batendo? Eu falei: O promotor \*ocultado\*. O que você quer? Eu falei, eu quero entrar aí, abre aqui. Não vou abrir, não conheço o promotor. Não, pode abrir, vem cá. Um foi no vitrôzinho, e falou: é promotor mesmo, eu já vi ele, eu conheço. Então, vamos abrir lá. Acho que eles estavam querendo ganhar tempo, sabe? O certo é que, daí 1 ou 2 minutos, destrancaram a portinha. E tinha, nasalinha, uma moto e um sujeito com as 2 mãos algemadas na roda da moto. E a cabeça molhada. E esse cara aí, o que está fazendo? Nada não. Falei: tira essa algema dele aí, cara. Que isso? Por que ele está aqui, se é preso, ele está lá na cadeia. Se é interrogatório, é lá na sala do escrivão, não é aqui. A gente só estava conversando. Eu falei: conversando com um cara algemado? Aí, um deles abaixou, destrancou a algema e ele falou: pode ir embora, some. Eu falei: não, vem aqui. Esse cara saiu na porta e sumiu no mundo. (...) Eu acho que eu salvei esse cara de uma tortura maior, aquela cabeça molhada me indicava que eles podiam estar praticando uma tortura. (Promotor de Justiça 01)

Eu preciso destacar algumas coisas, que pra mim eram muito relevantes pessoalmente e emblemáticas. O término, por exemplo, a extinção de algumas carceragens que eram emblemáticas. Então, a carceragem que havia ali na Gameleira, (...) era uma carceragem horrorosa, ali perto da Avenida Amazonas, é clássica. A carceragem de mulheres, no décimo sexto distrito policial, na Pampulha, que era também um ambiente absurdamente inapropriado, (...) que a gente fazia inclusive com esforço de, ao encerrar as carceragens, destruí-las mesmo. Ou seja, inviabilizá-las. (...) dois episódios que impactaram muitíssimo a minha própria atuação. Um deles foi um incêndio em Ponte Nova, em que morreram vinte e oito presos queimados. (...) Um outro episódio em que morreram, salvo enganou, oito presos, ou nove presos, em Rio Piracicaba. Quando, no réveillon, aparentemente os presos tiveram lá uma pequena festa e talvez embriagados ou com acesso a materiais inflamáveis dentro da cela. (Gestor da política penitenciária mineira 04)

Nossa quando eu entrei, quando eu entrei, que as cadeias assim eram da polícia civil, em 2002 teve uma ciranda da morte, o povo fazia os presos assentavam isso e definiam quem que iria morrer naquele espaço. (...). E aí, o DI então era uma horrorosa, as cadeias eram... Quando em 2003 o Aécio priorizou a questão da segurança pública, porque o negócio estava no nível crítico. Não cabia... tinha prezo que amarrava na grade para dormir, a gente chamava de preso morcego, porque não tinha espaço no chão. E era uma coisa horrorosa, nem imagina. (Servidor prisional 01)

A desqualificação política ia, assim, tanto em direção à capacidade organizacional e de infraestrutura da polícia, quanto das deficiências profissionais que ela apresentava.

Delegacia desativada na Rua Uberaba (Delegacia de Furtos e Roubos), eu entrei lá junto com meus dois colegas, e era uma cela com tanta gente dentro que a gente não conseguia respirar, o cheiro entrava nas narinas e arranhava de tão ruim que era. O carcereiro apagou o refletor que ficava acima dos presos e ficou tão escuro que não via meu colega a 20 cm de mim. Uma coisa horrorosa, nem bicho é tratado assim.

Pedimos a interdição (...) Éramos três promotores vocacionados para a área, nós pensávamos naquelas pessoas, nos importávamos. Na época, a gente não podia entrar com ação civil pública, nós queríamos entrar com uma ação para obrigar o estado a dar condições minimamente humanas para aquelas pessoas cumprirem a pena. Era uma coisa que me incomodava profundamente, outra coisa eram os privilégios dados para outras pessoas, nascidas bem que eram tratadas de forma diferente. (Promotor de Justiça 02)

Então, foi realmente um trabalho com uma, uma nota da, da Anistia Internacional que foi, dizendo que foi o, o melhor trabalho já realizado em relação à questão carcerária. E, e foi uma, uma marca muito forte isso e que, de alguma forma, começou uma mudança com a retirada da Polícia Civil da guarda de presos... Nós tínhamos muito, é, muita corrupção e foi interessante que, quando eu peguei essa causa mesmo para trabalhar, eu fui muito ameaçado de morte e sofri muito nas minhas campanhas posteriores. Fui candidato a \*ocultado\*, os carros da polícia passavam, passavam com um adesivo “não vote em quem defende bandido”! Eles ficaram muito contra mim, primeiro, por causa da condenação do delegado que torturou o \*ocultado\*, depois, por conta dos 22 policiais indiciados. E, depois, ainda mais, porque um delegado era dono da empresa que fornecia alimentação para os presos no estado de Minas Gerais e nós mudamos outras coisas também. (Deputado Estadual 02)

Finalmente, interessa assinalar que um fator de importância que compõe essa equação em desfavor de um sistema penal gerido pela PCMG e, concomitantemente, em favor de um sistema penal exclusivamente gerido por agências especializadas se dá com a criação da carreira dos agentes de segurança penitenciária (Minas Gerais, 2003). A formação de uma burocracia penitenciária, representada em grande parte por estes servidores da guarda, permitiu a substituição do efetivo policial e o vislumbre com um possível tratamento mais adequado aos apenados. Permitiu, ademais, um vislumbre de maior controle sobre a agenda prisional, que não poderia não ser negociada mais entre diferentes atores, mas arranjada num *corpus* profissional único. Logo, o fenômeno da profissionalização dos agentes, enquanto o fator novidade (se comparadas as condições nas décadas de 1980 e 1990 com os anos 2000 e 2010), tem privilégio, do ponto de vista explicativo, sobre a resolução do problema de duplicidade de gestão penal. Não desejo, contudo, antecipar a discussão sobre o contingente humano designado às tarefas de guarda penitenciária, o que pretendo fazer, em detalhes, no capítulo 6. Basta, a priori, que se leve em consideração a demonstração inicial da importância dos agentes nos contornos adquiridos pela política penitenciária mineira, especialmente durante os processos de *problem-defining* e *problem-solving*.

#### 4.2. ARRANJOS GOVERNAMENTAIS E OS PROBLEMAS PARA GARANTIR AUTONOMIA

O modelo de governança passou por grandes mudanças ao longo das décadas de 2000 e 2010. A começar pela extinção da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) para instituição da Secretaria de Defesa Social (SEDS), logo que o Governador Aécio Neves assumiu o posto de chefe do Poder Executivo estadual de Minas Gerais em 2003. A proposta era, a partir de uma estrutura unificada, promover uma política de integração entre as agências da segurança pública, isto é, garantir articulação entre as polícias, sistemas prisional e socioeducativo e políticas de prevenção à criminalidade. Assim, os propósitos não eram restritos à ostensividade da força do Estado, mas de favorecimento da sua capacidade de prevenir, controlar e atenuar as oportunidades para cometimento de crime (Ribeiro; Lopes, 2018; Saporì; Andrade 2013).

A SEDS era composta pela Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e pela Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG)<sup>13</sup>. O sistema prisional estava vinculado à SEDS por meio da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI). Essa estrutura básica foi mantida ao longo do tempo, mais especificamente até o primeiro semestre de 2016, ainda que nesse ínterim tenham sido implementados ou descontinuados uma série de mecanismos. Destaco a elaboração do Programa Emergencial de Segurança Pública, instituído ainda em 2003 para organizar os objetivos previamente estabelecidos para esta seara; bem como o Colegiado Integrado de Defesa Social, que consistiu numa instância decisória formada pelos titulares das agências e órgãos que compunham a SEDS e que consolidava a *agenda setting* governamental na medida em que monitorava e avaliava resultados das políticas promovidas e definia estratégias prioritárias (Ribeiro; Lopes, 2018).

Há de se mencionar, ademais, que a conjuntura da segurança pública ainda obtinha incentivos por meio do Choque de Gestão e Acordo de Resultados, um sistema inédito voltado ao aprimoramento da burocracia estatal, que se valia de uma série de investimentos e, em contrapartida, buscava o alcance de metas específicas de desempenho (Queiroz; Ckagnazaroff, 2010). No caso do sistema penitenciário, por exemplo, a contenção de amotinamentos e rebeliões ao menor número de incidência possível era um dos indicadores avaliados, o que,

---

<sup>13</sup> Estes órgãos e agências eram subordinados diretamente ao Governador do Estado, embora, para fins operacionais, integravam a SEDS.

assim como as outras metas do Acordo de Resultados, garantiria o pagamento de bônus anuais com base num esquema de premiação por produtividade.

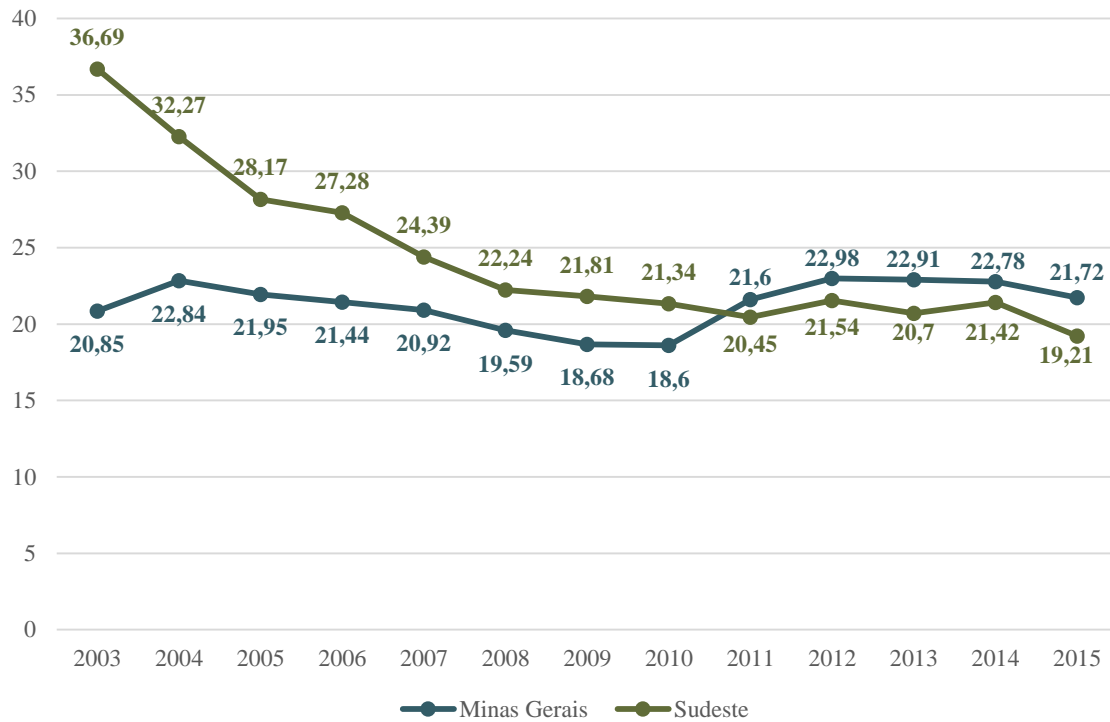
Com o passar dos anos, a estrutura da SEDS promoveu uma série de inovações, algumas inclusive que serão abordadas nesse capítulo (Cruz, 2010; Ribeiro; Lopes, 2018; Saporì; Andrade 2013; Teixeira, 2013). De antemão, importa sobressaltar:

- A integração informacional entre as polícias por meio do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), que padronizou a forma de notificação de crimes pelas polícias e permitiu um acompanhamento sistemático e consistente da atuação da PMMG e PCMG;
- A integração territorial por meio das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), em que foram previstos o compartilhamento de espaços físicos pelas polícias militar e civil na tentativa de oportunizar planejamento de ações e definição de estratégias conjuntas;
- A implementação de um programa de planejamento operacional de atividades policiais por meio de um sistema denominado Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP), em que durante agendas periódicas articulavam-se o trabalho ostensivo e preventivo das polícias com apoio da SEDS, Ministério Público, Poder Judiciário e outras autoridades políticas, como representantes de governos municipais;
- Promoção e expansão de medidas socioeducativas, o que ocorreu por meio da ampliação de vagas e profissionalização de um corpo técnico multidisciplinar para garantir atendimento humanizado à adolescentes em conflito com a lei;
- Estruturação de uma política de prevenção a criminalidade, composta por quatro programas principais: (i) o Fica Vivo!, em que o foco se dava para o controle de homicídios de jovens de 12 a 24 anos; (ii) Mediação de conflitos, que se dava por meio de iniciativas comunitárias para solucionar conflitos entre famílias e grupos sociais; (iii) Centro de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA), para fortalecimento de estratégias alternativas à prisão; e o (iv) Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp), garantindo acompanhamento e promovendo o acesso a direitos básicos de pessoas recém egressas de penas privativas de liberdade;
- Expansão e profissionalização do sistema penitenciário, que se deu a partir da transferência de presos sob custódia da PCMG para os estabelecimentos

administrados pela SUAPI, concomitantemente à construção de novas unidades e criação de vagas. A criação da carreira de agente penitenciário, que representou um marco para profissionalização do serviço dos guardas, foi também garantida nesse período através da promulgação da Lei Estadual nº 14.695 de 30 de julho de 2003 (Minas Gerais, 2003).

Essa estrutura e os saldos obtidos não foram suficientes, todavia, para superar alguns desafios. Primeiramente, a articulação das polícias esbarrou nos altos custos de investimento para fazer implementar os sistemas de informação integrada e, mais do que isso, as desavenças históricas entre as corporações, especialmente em torno de legitimidade e poder, foram se intensificando paulatinamente. A primeira grande evidência de ruptura do pacto de defesa social se deu logo em 2008, quando os casos de falsificação de dados de desempenho eclodiram no espaço público e transpareceram os objetivos nefastos para obtenção de rendimentos corporativos e salariais (Ribeiro; Lopes, 2018). Poucos anos à frente, o Colegiado de Integração da SEDS tornou-se um espaço quase fadado à mera ritualização burocrática, uma vez que as estratégias e demandas policiais eram assuntos tratados diretamente com o Governador do Estado. Outros episódios representativos da inconsistência do modelo de governança adotado se deram entre os anos de 2011 e 2012, quando delegados da PCMG deflagraram uma greve e a PMMG abandonou o modelo compartilhado de organização dos territórios previstos nas AISPs (Ribeiro; Lopes, 2018).

Quanto às medidas socioeducativas e as políticas de prevenção, ambas ficaram subjugadas a este contexto conflituoso, somado à pressão da opinião pública por respostas mais duras frente ao aumento da criminalidade. Um dos principais assuntos em debate fazia referência a taxa de homicídios por 100 mil habitantes em Minas Gerais, que a partir de 2010 assumiu um movimento ascendente, contrariando a tendência observada para o Sudeste e, inclusive, superando as taxas da região (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes (2003 a 2015)

Fonte: Atlas da Violência (IPEA, 2024)

Complementarmente, é importante destacar que, ao longo dos treze anos de vigência do modelo de defesa social, o perfil das lideranças do sistema passou por constantes variações. A SEDS, sendo um elemento central na formação da agenda e na coesão entre diferentes atores e instituições, enfrentou desafios significativos devido às mudanças de seus titulares. Cada novo líder trazia consigo habilidades de articulação e experiências diversas, o que fazia oscilar o grau de legitimidade atribuído a eles. Isso resultou, especialmente a partir de 2010, em uma fragilidade na perseguição de objetivos comuns. É claro que estas circunstâncias não se conformaram exclusivamente em razão do perfil individual dos seus gestores, mas não posso deixar de notar que isso tornou mais profícuo e inevitável o escalonamento das desavenças históricas e institucionais da área da segurança pública no período, como argumentam Ribeiro e Lopes (2018).

O sistema penitenciário, portanto, na medida que obteve mais centralidade na agenda, especialmente em razão da sua expansão, modernização e profissionalização – as quais serão ainda devidamente caracterizadas –, não pôde evitar os conflitos de disputa de agenda em meio às circunstâncias ora favoráveis, ora desfavoráveis. A SEDS havia sobrevivido ao primeiro (2003 – 2007) e ao segundo (2007 – 2011) mandato de Aécio Neves, bem como de seu aliado Antônio Anastasia (2011 – 2015). No seu último ano de vida, que coincidiu com o início do

mandato do Governador eleito Fernando Pimentel (2015 – 2019), a estrutura de defesa social permaneceu como resquício para negociações em favor de reformas administrativas que levariam a sua desestruturação. Assim, por meio da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016 (Minas Gerais, 2016a), esta secretaria foi extinta e em, em seu lugar, foi recriada a Secretaria de Segurança Pública (SSP). O que representou, parcialmente, um retorno do modelo de governança adotado antes de 2003. O fator novidade ficou à cargo da política penitenciária, que adquiriu autonomia ao ser delegada à uma secretaria exclusiva, denominada à época como Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP). Em 2019, pouco tempo após a posse do novo Governador Romeu Zema, o arranjo foi novamente modificado (Minas Gerais, 2019). A SEAP foi destituída e, através da Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, foi formalizada a criação da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e, vinculada a ela, o Departamento Penitenciário de Minas Gerais (DEPEN/MG). Com isto, a política prisional ficou submetida à uma coordenação hierarquizada, novamente.

Os atores entrevistados, portanto, não deixaram de transparecer, durante o exercício de constituição retrospectiva da política penitenciária no período de interesse, suas avaliações sobre as discontinuidades no arranjo de governança. Se apresentaram, em meio aos enunciados, percepções sobre possíveis danos causados pelo fenômeno da mudança de objetivos, organização e clima político, como a transitoriedade de diferentes atores e agências. O que, em boa medida, é fruto da experimentação coletiva e da constituição de repertório cultural sobre as prisões. Quer dizer, os atores conceberam que um dos problemas da gestão penal foi fruto da inconstância e dos fluxos políticos naturais ou, ao menos, esperados do jogo político democrático. Chegar a esta conclusão só foi possível por meio de longas exposições aos processos politizados de ação, de onde emergem os problemas públicos (Gusfield, 1981). O relato destacado a seguir ilustra bem as reações frente às mudanças vivadas e, especialmente, a avaliação de que tais transformações prejudicaram um possível progresso ou continuidade das políticas.

É isso que é a desgraça, não é? As políticas públicas não permanecem. É isso, talvez seja a minha frustração, sabe? Eu fiz tudo direitinho. Eu estava tão convencido, por que eu não consegui convencer quem estava próximo, o que iria me substituir ou os próprios guardas? Sabe? É isso, no fundo, no fundo o ser humano é difícil, não sei, muito difícil. Eu senti que, sabe, hoje a unidade tá lá, mas ela não tem essa mesma pegada e nem evoluiu, que talvez, sim, é claro que no período que eu estava eu podia ter esse traço da ingenuidade. (Gestor da política penitenciária mineira 03)

Por outro lado, para além da percepção sobre perdas em torno de determinados legados, ficou sobressaltada a preocupação acerca da autonomia da política penitenciária. Durante 13

anos, a SEDS impôs às prisões decisões arranjadas num modelo transversal, em que era necessário articular com diferentes atores e instituições as suas próprias demandas. O que, por conseguinte, levou-os a elaborar razões para garantir autonomia e segurança frente à possíveis escrutínios conjunturais.

É, eu também acho que um ponto que era muito ruim em Minas era a questão estrutural também, porque aí a Secretaria ele não, ela não é Secretária, é uma Subsecretaria, então você não tinha uma estrutura bem definida. (...) A estrutura é muito ultrapassada, é pequena, não é? Para você desenvolver um trabalho melhor. Então essa questão estrutural, o organograma da Secretaria e da Subsecretaria trabalhava no aumento dessas ações, ela não tinha muita autonomia para poder tomar suas próprias decisões. Como não tem até hoje, não é? É por isso que eu defendo, inclusive, que as secretarias de administração penitenciária, sejam secretarias independentes e separadas da Secretaria de segurança pública. (Gestor da política penitenciária mineira 06)

Coube, ademais, interpretações de que as rupturas causadas por mudanças no arranjo de governança são resultadas de movimentações ideológicas, fomentando a visão de que a prisão é vulnerável a um tratamento cultural e moral com origem nas concepções políticas de quem está à frente das decisões. Logo, trata-se de uma perspectiva mais restritiva ao fato de que essas instituições enfrentam processos de dependência de trajetória (Ribeiro; Lopes, 2018). A “política” ganha, nesse sentido, um caráter pejorativo frente a tentativa de fazer existir uma burocracia autônoma, pouco ou nada refém dos juízos dos governantes.

O que mais sentimos são mudanças de governo extremas, por exemplo, do PSDB para o PT. A gente saiu do PMDB, foi quando eu entrei no estado para o PSDB. Na hora que o PSDB entrou, foi um decreto exonerando todo mundo que era cargo de confiança, não quer saber o que que está acontecendo. Manda bronca. Então, assim, essa mudança drástica de gestão, a gente sente muito. Tem muito efeito negativo. Por causa disso, independente de quem seja, tem essa coisa de dar identidade. A influência da política. Política assombra a gente aonde a gente vai, não tem jeito. (Servidor do sistema penitenciário 02)

O problema da articulação no sistema penitenciário não se deu só exclusivamente durante as interações internas do Poder Executivo Estadual. O Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública apareceram como atores relevantes que balizavam a atuação dos gestores. Conforme o trecho da entrevista destacado abaixo, a visão de integração é retratada como um consenso que demandava esforço de manutenção, isto é, era preciso investir para que a relação entre os gestores do sistema e os entes do Sistema de Justiça Criminal não entrassem em conflito.

Você é um gestor público e do sistema prisional e não mantiver um bom relacionamento com o Ministério Público ou com o judiciário, a sua vida vai virar um inferno. O gestor público tem que frequentar o gabinete do juiz da execução e tem que frequentar o gabinete do Tribunal de Justiça, responsável pelo monitoramento do sistema prisional, semanalmente. Você tem que ir lá porque se você não mantiver um bom relacionamento com essas pessoas, a sua gestão vai ser um inferno. O Ministério Público tem que ser de braços dados, tem que fazer fiscalização de unidade prisional com o Ministério Público. O bom gestor avalia estar próximo tanto do judiciário quanto do Ministério Público. E da Defensoria Pública também, porque você precisa da Defensoria Pública tanto quanto. (Gestor da política penitenciária mineira 09)

Parte dessa visão está ancorada no fato de que a produtividade do Sistema de Justiça Criminal impacta nas condições de operação do sistema penal administrado pelo Poder Executivo, uma vez que, logo iniciado o processo de criminalização por meio das corporações policiais, a decisão de condenação de privação de liberdade fica a cargo do sistema judiciário. A outra parte, igualmente importante, diz sobre o papel dessas entidades no acompanhamento dos custodiados e das condições impostas à eles para garantia de cumprimento da pena. O Ministério Público, assim como o corpo de juízes, avalia com certa constância a qualidade dos serviços penais e isso pode repercutir em requerimentos e obrigações aos gestores. Esse papel múltiplo assumido pelas instituições de justiça, conforme creem os gestores da política penitenciária, força uma espécie de coação da qual não se pode evitar.

De fato, há definições, inclusive na LEP (Brasil, 2984b), para que os Juízes de Execução, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública exerçam atividades relacionadas à fiscalização dos serviços penais. Embora essa seja uma atribuição reconhecida pelos seus representantes, como ilustra o trecho da entrevista logo abaixo, a construção desses profissionais como atores interessados na política foi alvo, com alguma constância, de cobranças por parte do Poder Legislativo Estadual. Mais uma vez, como assim se verificou no final da década de 1990, os Deputados Estaduais apareceram como uma força de mobilização relevante na cena pública, que designa culpados e responsáveis na medida em que trata dos problemas envolvendo o sistema penitenciário.

(...) o judiciário que é aquele que vai tratar desses conflitos da efetivação desses direitos e deveres que foram definidos no normativo e que o executivo também tem que participar. Bom, com a fiscalização e aplicação dos dispositivos legais, o judiciário passa a entender os problemas e pode tentar soluções, apresentar soluções para essas dificuldades que são o descumprimento entre o projeto e o que é a lei prevê a realização de um fato social e a efetivação dele. (...) Na política pública, o juiz visita as unidades prisionais, obrigatoriamente todo mês, para verificar o estado físico, as estruturas, as condições de abrigo, a oferta de trabalho. Assim, ele sugere, através de órgãos como o GMF, a presidência do Tribunal, a Corregedoria de Justiça. O Ministério Público tem um papel importante nisso, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil, para que o executivo e o Legislativo estabeleçam efetivamente políticas públicas. (Juiz 01)

Outra coisa também, que nós sofremos um bocado, foram as determinações, é, para o Ministério Público, não é? Para que ele, é, cumprisse, tivesse demandas oriundas da punição e, e, aí, a gente não tinha um relatório do Ministério Público, a gente não sabia o que que estava acontecendo... É, eu até propus um, um projeto de lei dando o prazo para que o Ministério Público pudesse responder as questões levantadas pela CPI. Aí, foi guerra, né? Eles não querem de jeito nenhum, né? (Deputado Estadual 02)

Por fim, houve uma avaliação, embora pouco explorada pelos atores entrevistados, que também reivindica um problema de autonomia. Quer seja durante o arranjo de defesa social, quer seja quando o sistema passa a ser gerenciado por uma Secretaria de Estado própria, a gestão penitenciária esteve pouco integrada ou quase completamente apartada da política de acompanhamento de egressos. As razões práticas para esse relacionamento são um tanto relevantes, uma vez que cumprido o tempo de reclusão, em condições muitas vezes escassas em termos de acesso a direitos, é preciso garantir um retorno à liberdade mais digno e cidadão. Logo, para além de pensar o que foi favorecido em termos de agenda penal, quando o sistema penitenciário estava ou não mais vulnerável a interpelações de outras instituições, especialmente àquelas da segurança pública, importa registrar o que não foi favorecido e possível nessa dinâmica. Segundo a avaliação desse servidor, o ajuste entre as prisões e as políticas posteriores à privação de liberdade foi um desses elementos subjugados.

Porque a gestão prisional está descolada do acompanhamento do egresso, sabe? É porque eles são subsecretarias diferentes. Então, hoje tem o departamento penitenciário que cuida de tudo que é do prisional e o egresso está na subsecretaria de prevenção. Foi assim desde sempre. Sempre foi realocado dessa maneira. Então, a comunicação não é tão fluida porque a ideia da unidade de prevenção é que ela tivesse, além dessa atividade de acompanhamento de egresso, essa mesma unidade fizesse o acompanhamento das alternativas penais. (...) O sistema como um todo, ele vai tomando muito a cara de quem tá a frente do departamento penitenciário. Ele vai tomando o formato da gestão dessa figura. E é uma reação em cadeia mesmo. No estado isso é vale para tudo. Desde a mudança do governador. Muda o governador. Vai ter mudança no secretariado. E o secretariado do subsecretário, subsecretário e superintendente. Assim, é um efeito dominó que a gente observa nas políticas públicas de modo geral e não é diferente no sistema penitenciário. Então, eu vejo essa fragilidade assim. É difícil a gente padronizar uma política pública que tem uma variação tão grande, de gestor para gestor. (Servidor do sistema penitenciário 02)

Há um aspecto comum aos dados analisados, presente em alguma medida nos trechos das entrevistas destacadas: a denúncia sobre a falta de autonomia. Mais do que uma reivindicação contra a captura promovida pelos arranjos de governança, emergiu uma insatisfação com o modo como a política se orientou por decisões discricionárias, vulneráveis ao clima político e aos perfis personalistas de seus líderes, sem que esses líderes fossem

responsabilizados pelos resultados. Esse quadro permite interpretar os arranjos de governança em Minas Gerais como referenciais culturais e normativos que restringem a experiência dos atores. No entanto, essas restrições não foram suficientes para reprimir as percepções críticas dos gestores da política penitenciária, nem para sufocar suas aspirações por maior autonomia.

Assim, talvez aqui, na intensa coordenação entre o alto escalão do Poder Executivo Estadual e os titulares das agências de segurança pública, somados aos gestores e toda a escala de servidores envolvidos na execução da política penitenciária, residam evidências de um fenômeno amplamente debatido nas Ciências Sociais: o poder. Contudo, a forma assumida por esse poder não se manifestou apenas como privilégio ou concentração de recursos em atores específicos. Antes, ela pode ser compreendida à luz da concepção relacional de Bourdieu, segundo a qual o poder se configura como um "sistema de relações" ou "campo" estruturado por forças em constante tensão. Nesse campo, agentes e instituições coexistem em dinâmicas de oposição e cooperação simultâneas, mas que inescapavelmente os posicionam dentro de uma experiência estruturada por relações de dominação e subordinação (Bourdieu, 1989; Chateauraynaud, 2017).

#### 4.3. EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO E OS DILEMAS DE UMA MEGAESTRUTURA

Nessa seção desejo dar visibilidade a outra nuance de problematização do sistema penitenciário e que está diretamente relacionada ao seu processo de expansão e modernização. Estes dois últimos fenômenos mencionados só se materializaram em razão da transferência de presos sob custódia da PCMG para a SUAPI e, complementarmente, pela construção e reforma de unidades penais. Todavia, tais circunstâncias impuseram uma série de dilemas para a administração penal, alguns deles já conhecidos do período quando a Polícia Civil era responsável por grande parte das pessoas privadas de liberdade: a precariedade da infraestrutura dos estabelecimentos e a superlotação. Há de se mencionar, em contrapartida, que sob responsabilidade da SUAPI esses dilemas adquiriram novos contornos, em especial àquele que reafirma, como tem sido construído ao longo desse capítulo por meio de outras variáveis, o argumento de um Estado incapaz.

Começamos assim, pelo fato de que os objetivos de expansão do sistema penitenciário, estes declarados no Programa Emergencial de Segurança Pública (Ribeiro; Lopes, 2018) em

2003, mantinha relação direta com a necessidade de garantir capacidade dos estabelecimentos penais frente às transferências dos presos reclusos em carceragens policiais (Cruz, 2010).

Quando se fala de crime de violência a solução mais fácil é sempre essa: construir prisões, construir prisões e construir prisões cada vez maiores para mil, dois mil, três mil presos com grandes muralhas, o mais distante possível do, da cidade, do centro da cidade, não é? (...) E fez parte da política, ações a construção de unidade, ampliação das unidades prisionais que existiam e a construção de novas e a assunção de unidades que eram da polícia civil pelo sistema prisional, ou seja, vamos pegar o DEI, departamento de investigações da Lagoinha, e o DOPS, que é na Afonso Pena. A polícia civil deu um passo para trás, nós demos um passo para frente, assumimos de porteira fechada a cela e demos ali um outro significado, e um outro significante. Então o DOPS da Afonso Pena passou a ser o CERESP feminino, a porta de entrada para as mulheres. Uma delegacia que era ali no Barreiro, industrial que onde na história da violência policial, onde aconteceu um fato horroroso que foi é do \*ocultado\* defensor, de um que foi empalado com um cabo de vassoura. A gente transformou ela no CERESP, do bairro industrial que nós estamos criando, esses espaços. E nas unidades menores, uma gestão de presos condenados com muito mais tempo (segmento de texto incompreensível), assim, a construção das unidades funcionais, ela obedecia esse critério, sabe? De atender esse volume de presos condenados com a condenação maior (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Quando eu assumi a gestão do sistema prisional, eu me deparei com (...) uma política de não investimento, porque era interessante manter os presos com a polícia civil e muito pouco investimento no sistema prisional. Então, era um clima muito ruim, de uma política que não conseguiria nunca sair dessa armadilha dela própria. Não tem investimento na construção de penitenciária, não tem investimento na formação da guarda, quem tomava conta do preso era a polícia civil e administrando o dinheiro da comida, o que era um escândalo. Tinha a total ausência de um modelo político no Brasil, não tinha um modelo. Então assim, eu não tinha o que perder (risos). (Gestor da política penitenciária mineira 03)

Ao longo, portanto, dos primeiros anos de funcionamento do arranjo proposto da SEDS, a SUAPI foi expandindo o número de unidades prisionais sob sua coordenação. Para se ter uma noção, em 2003 haviam cerca de 21 estabelecimentos penais e, quatro anos mais tarde, em 2006, ela praticamente dobrou esse número alcançando 41 unidades (Minas Gerais, 2016b). Se levado em conta o período completo da série histórica de interesse desse estudo, temos, ao final de 2019, uma estrutura formada por 233 estabelecimentos penais, cerca de 11 vezes superior ao quantitativo observado em 2003. Isto posto, a garantia de construção de novas unidades e a assunção e reforma de carceragens policiais foi, em partes, celebrada por diferentes atores. Isso representava, à primeira vista, um dos grandes saltos da esperada institucionalização de um sistema penitenciário mineiro.

Eu fui na maioria dessas inaugurações dos últimos 20 anos. A cada uma delas eu aplaudia. E em nome desses boatos de pessoas mal informadas. Eu tenho alguns amigos que se intitulam criminólogos. A maioria deles até filiados a uma ala mais radical da criminologia, chamada criminologia crítica. E eles têm um discurso bem

ensaiadinho. Se você não prestar atenção, eles te convencem de um argumento errado. Uma das inverdades que eles têm anunciado por aí é a seguinte: cada estado terá o número de presos que quiser, construa mais prisões e elas estarão cheias no outro dia. Só que eles falam isso do nada. E é óbvio que o enchimento de uma cadeia não passa por uma boa vontade do juiz de condenar mais, porque agora tem mais vagas. Mas eles falam isso como se fosse verdade testada e provada em todo o mundo. Foi assim, reconfortante, saber que tínhamos mais unidades prisionais. (Promotor de Justiça 01)

Na verdade, mais do que meu, o estado começou porque nós começamos esse trabalho de visitar e começamos a ver a segurança das unidades. É, a gente chegou, por exemplo, tinha preso na unidade de Uberlândia. Aí, encostamos na parede, a parede caiu. Eu falei, “gente, isso aqui vai... Tem um, tem um, tem um preso, não é? Então, começamos a exigir investimento nas unidades (...) (Deputado Estadual 02)

Concomitantemente, a modernização do sistema penitenciário se daria por meio da adaptação da infraestrutura dos estabelecimentos penais para garantir mais capacidade de vigilância dos presos e, também, assegurar a implementação de atividades voltadas à ressocialização e acesso a direitos básicos (Cruz, 2010). Este ideal já era algo perseguido pela política anterior, sobretudo em razão da constatação de fragilidade dos complexos penitenciários frente aos objetivos de humanização do sistema e oferecimento de políticas de cuidado à saúde e de reinserção social por meio da educação e de oportunidades de trabalho (como ilustra o trecho de entrevista a seguir). É importante mencionar, ademais, que essa não seria uma tentativa de garantir conformidade somente em razão das disfunções observadas na dimensão prática de gestão das penitenciárias ou na obstinação “humana” dos gestores e atores envolvidos na “modernização”. Tal perseguição continuava amparada nos estandartes da Lei de Execuções Penais (1984b) e que se fazia presente nas matrizes culturais das comunidades políticas que sobreviviam sob jugo da não aplicação dessa normativa.

Pra vocês terem uma ideia, a penitenciária Nelson Hungria, onde ninguém fica lá menos de 9 anos, tá? Não tinha hospital, não tinha escola, nenhum dos pavilhões. E aquilo, pra mim, era algo que mortificava. (...) Como é que a pessoa fica lá 10 anos, sai analfabeta, doente e sem dente, né? Então, o que que nós fizemos na Nelson Hungria, para citar um exemplo que a gente multiplicou nas outras? Nós levamos hospital (...) Na penitenciária de Neves, nós levamos uma fábrica, é de padaria, uma padaria (...) para pessoal sair ali, nas duas Penitenciárias de Neves, a gente montou padaria, pizzaria, tá certo? A penitenciária de Mulheres aqui, por exemplo, não estava, não tinha nem muro. Era, era(...) madeirite, não tinha uma (...) um lugar para as mães que tinham criança, que tinham bebês, então nós fizemos. (Gestor da política penitenciária mineira 01)

Veja, investir na modernização do sistema foi algo consideravelmente distinto do movimento tido como falho, isto é, àquele de humanização das práticas penais vivido ao fim dos anos 1990, sob a égide do programa Perspectiva. Diferente de um regime pautado pela liberalização (Oliveira, 2018), a SEDS adotou a gramática da humanização circunstanciada à

ideia de modernização, que sobressaltava os mecanismos de vigilância, garantia da ordem e profissionalização do sistema, “corrigindo” assim o desenho anteriormente implementado por meio da valorização das capacidades de organização e contenção das pessoas privadas de liberdade dentro das prisões (Cruz, 2010; Oliveira, 2018; Silva, 2020). Parte desses esforços se deram por meio do Modelo de Gestão Prisional (GESPEN), instituído ainda em 2003, e garantidor de procedimentos padronizados em todas os estabelecimentos penitenciários de Minas Gerais. Durante reuniões mensais de alinhamento entre dirigentes das prisões (diretores gerais, de segurança, de ressocialização e de administração), gestores da SUAPI e titulares da SEDS, eram mapeados os desafios no aprimoramento gerencial. Como indicou Cruz (2010):

“as principais discussões giravam em torno da melhoria da segurança no sistema prisional, no sentido de gerenciamento dos equipamentos de vigilância eletrônica, geralmente o circuito fechado de televisão, resolução de conflitos na aplicação das normas relacionadas aos horários de visitas, revistas a visitantes, aplicação das normas sobre acautelamento, qualidade da alimentação e atendimento médico, economia de insumos como água, luz e telefonia; e relacionamento com o público externo, tanto com os extratos superiores da hierarquia da secretaria, como com o Judiciário” (p.11).

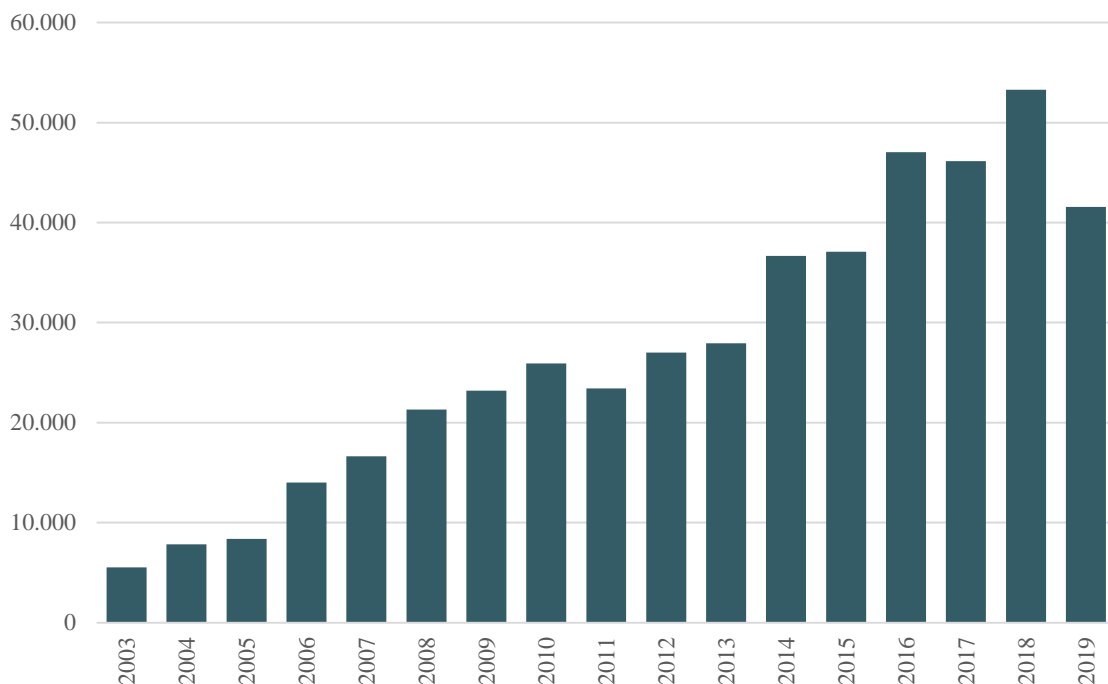
O autor destacou, ainda, como foram definidos indicadores de monitoramento de segurança, como àqueles relativos a ocorrência de rebeliões e fugas e que subsidiavam o Acordo de Resultados, bem como do sistema de escoltas, isto é, quando elas deveriam ocorrer e como deveriam ser solicitadas e executadas (Cruz, 2010). A minúcia, em garantir padronização do tratamento oferecido ao preso a depender da situação, isto é, se durante escoltas emergenciais (como envolvendo a saúde dos apenados), judiciais (requisitadas por juízes), ou de segurança (demandadas pelos diretores na gestão do cotidiano e clima intraprisional), transparência, portanto, os esforços de contenção vistos como de modernização.

Já no trato da ressocialização, uma série de medidas para melhoria da custódia dos presos e promoção de um ideal reabilitador foram perseguidas. Dentre elas, a tentativa de implementar e pôr em funcionamento núcleos de saúde e de atendimento psicossocial nas unidades prisionais; regulamentação de atividades laborais e educacionais; e relacionamento com o público externo (Cruz, 2010; Cruz *et al.* 2013; Cruz; Batitucci, 2011). Sobre este último ponto, sobressalta a questão do contato das pessoas privadas de liberdade com seus familiares, o que embora tenha sido reconhecido como um direito na Lei de Execução Penal (Brasil 1984b), enfrentou inúmeros desafios cotidianos. Neste mote, cabe mencionar a incidência de revistas íntimas vexatórias e o controle rígido da presença de familiares durante os dias de visita, justificadas pelo receio de que o público externo pudesse contrabandear itens proibidos para dentro das prisões, trazendo risco para a manutenção da ordem (Martino, 2019).

Toda essa conjuntura de gerenciamento e perseguição do objetivo de expansão e modernização foi abalada por algumas variáveis que merecem atenção neste momento. A começar pelos problemas de articulação entre as agências e instituições que compunham a SEDS, o que se demonstrou logo em 2008 e se agravou nos anos subsequentes, levando a sua extinção em 2016 – como já indiquei na seção “4.2. Arranjos governamentais e os problemas para garantir autonomia”. Na prática, os mecanismos de gerenciamento ficaram cada vez mais subsumidos à SUAPI, especialmente porque as prisões deixaram de ser um problema de polícia (ver Gráfico 1), o que se confirmou com o advento da Secretaria de Administração Prisional. À esta altura, todavia, o saldo obtido durante as décadas de 2000 e 2010 iam mais a favor do objetivo de expansão do que, necessariamente, de modernização. Isto é, ao menos, o que pretendo demonstrar a seguir.

Assim, se observado o número total de vagas ao longo do período de interesse analisado, temos um saldo de cerca de 36 mil vagas de 2003 a 2019 (ver Gráfico 3). Num primeiro período, entre 2003 e 2010, o crescimento das vagas adquiriu um movimento ininterrupto. Já nos anos subsequentes, o número total disponível oscilou consideravelmente. Parte desse fenômeno é explicado pelo fechamento de carceragens policiais, dentre as quais muitas foram demolidas para evitar que se tornassem lugares de custódia novamente. No entanto, outro fenômeno que explica as oscilações diz sobre problemas próprios dessa megaestrutura.

**Gráfico 3.** Número total de vagas no Sistema Penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Batitucci *et al.* (2002) e Brasil (2022).

Em razão das dificuldades de manutenção da infraestrutura das prisões e da superpopulação de pessoas privadas de liberdade, inúmeras foram as vezes em que as penitenciárias foram totalmente ou parcialmente interditadas, especialmente a partir de 2012. Tais determinações, frutos do trabalho do Ministério Público e do Sistema Judiciário, não se limitavam a unidades de menor capacidade ou no interior do estado (Cadeia, 2014; Justiça, 2012), mas tinham como alvo os grandes complexos penitenciários de Minas Gerais, como a Penitenciária São Joaquim de Bicas I e II, a Penitenciária José Maria Alkimim e a Penitenciária Nelson Hungria (Baeta, 2015; Camilo, 2015; Cárcere, 2019; Maria, 2019; MPMG, 2015; Tavares, 2012; Ronan, 2019). Fato é que, em julho de 2019, cerca de 44% estabelecimentos penais de Minas Gerais estavam, ao menos parcialmente, interditados e proibidos de receber mais presos, haja vista as condições insalubres de custódia e a superlotação das celas (Ronan, 2019). O que explica, ademais, a variação de menos 21% das vagas em 2019 se comparado ao quantitativo em 2018.

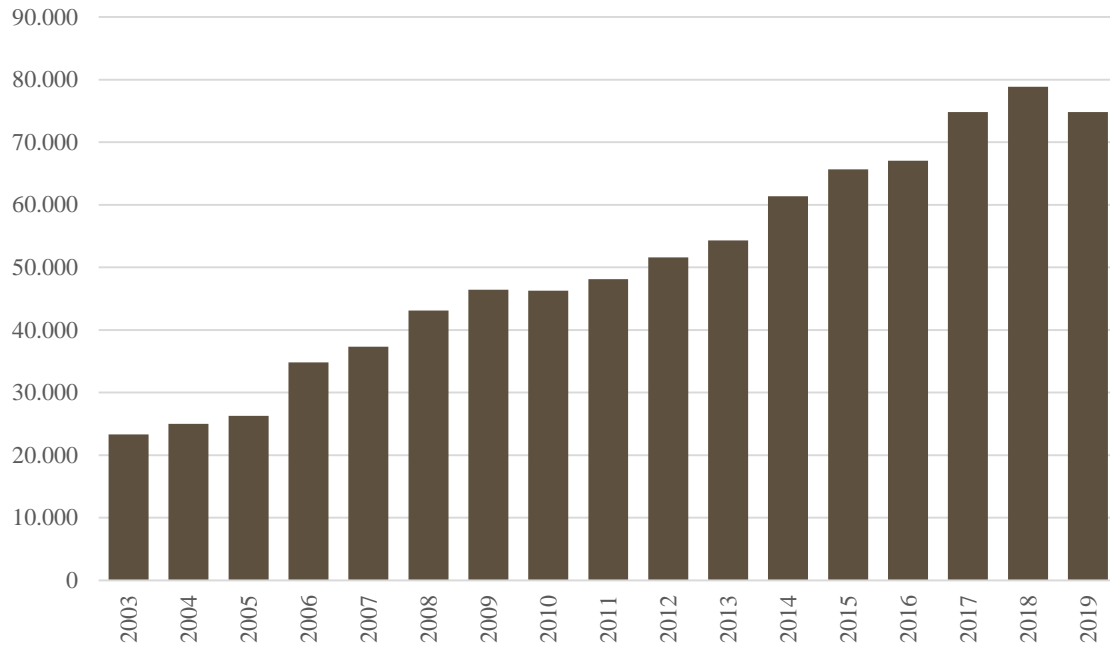
A razão para as interdições dos estabelecimentos diz, assim, das disfunções provocadas pela expansão do sistema penitenciário. Em avaliação retrospectiva do período, um dos gestores sobressaltou o fato de que, nem sempre, a construção de unidade pautou-se pelo ideal de expansão aliado à modernização, mas sim aliado à tentativa de oferecer, no tempo hábil, solução para problemas emergenciais, como a necessidade de transferir custodiados de carceragens policiais.

Nós tínhamos projeto de construção de novas unidades, olhar no interior qual município iria ser mais atrativo, fazer seria melhor, onde seria implementado, seria masculino, feminino, tudo questões técnicas assim e nós procurávamos ali, mas sempre com um uma questão muito emergencial, né? Abrimos unidades pequenas que estavam desativadas, reabrimos para atender questões emergenciais e foi sempre essa dificuldade. (Gestor da política penitenciária mineira 07)

Complementarmente, a inviabilidade de manutenção das prisões e do seu ideal de modernização se deu em razão do crescimento inequívoco da população prisional. Logo, não se tratava apenas de conseguir gerenciar uma estrutura consideravelmente maior, mas de fazer operá-la continuamente rumo à ampliação para conseguir suprir a demanda gerada pela criminalização. Neste sentido, parto para algumas constatações. A primeira delas diz respeito ao fato de que a população prisional em Minas Gerais triplicou o seu volume entre 2003 e 2019, o que representou um uma marca inédita para o estado (ver Gráfico 4). Se, neste primeiro ano,

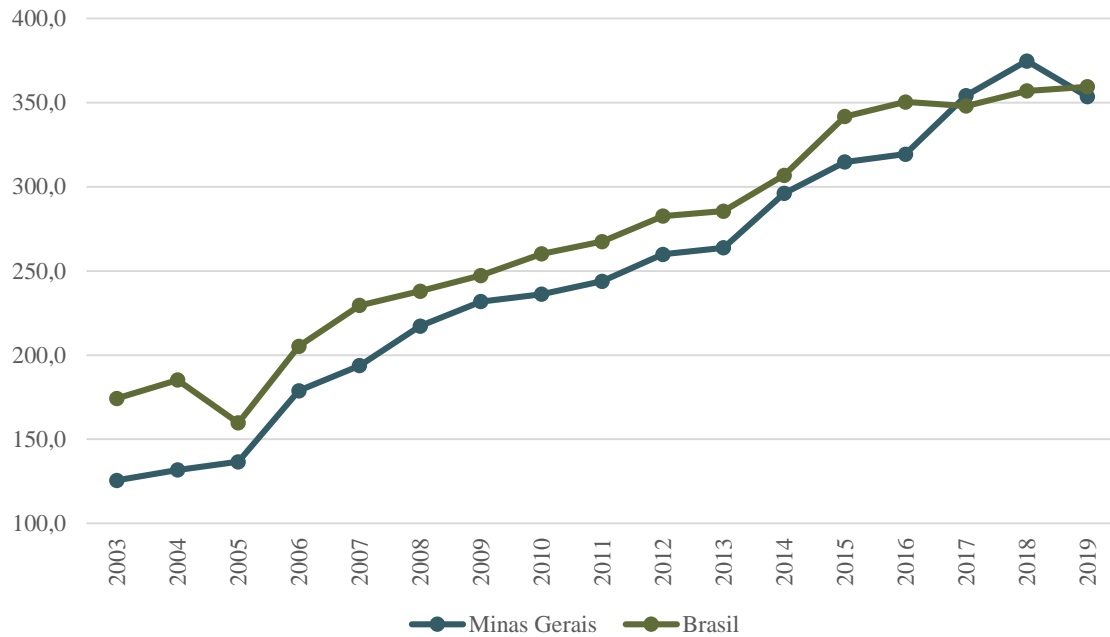
o número de presos era o equivalente a cerca de 23 mil indivíduos, ao final o quantitativo correspondia a quase 75 mil pessoas.

**Gráfico 4.** População Prisional de Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Brasil (2022) e Cruz e Batitucci (2011).

Esse fenômeno não foi fruto de oscilações aleatórias, nem mesmo acompanhou a taxa de crescimento populacional. Como demonstra o Gráfico 5, a taxa de presos para cada 100 mil habitantes em Minas Gerais passou de pouco mais de 125 presos em 2003 para quase 354 em 2019. Importa assinalar, como também está ilustrado, que a despeito da disparidade entre a taxa mineira e brasileira no início da série, as curvas foram se aproximando ao longo dos anos. Assim sendo, ao final do período, Minas Gerais não só garantiu tendência aproximada ao fenômeno do encarceramento observado no Brasil, como foi capaz de superá-la nos anos de 2017 e 2018. Tal comportamento merece grande notoriedade, a saber que o Brasil não é mero caso ordinário quando se fala em favorecimento da prisão no tratamento do crime, pelo contrário, é um dos países com a maior população carcerária do mundo (Fair; Roy Walmsley, 2024).

**Gráfico 5.** Taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes no Brasil e em Minas Gerais

Fonte: Brasil (2022), Cruz e Batitucci (2011) e IBGE (2024).

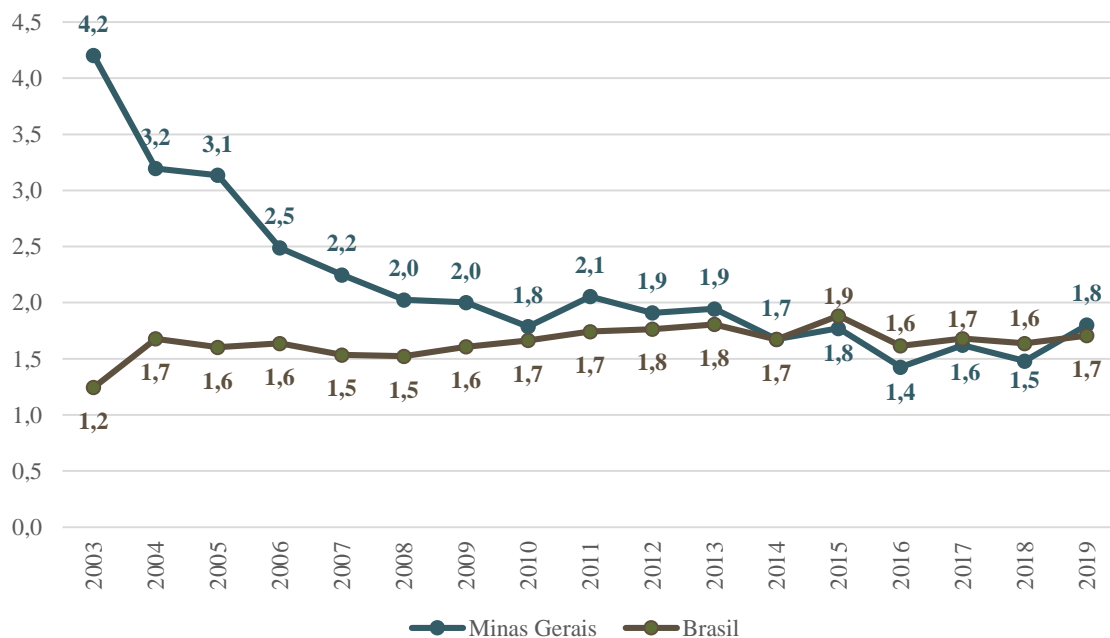
Uma primeira explicação para o fenômeno do superencarceramento em Minas Gerais diz respeito a liberação de efetivos policiais das atividades de custódia de presos, garantindo maior capacidade para as atividades ligadas à investigação e controle do crime (Ribeiro; Lopes, 2018). Assim, para além do fato de estarem dedicados às suas atribuições legais, as corporações ainda recebiam incentivos para garantir produtividade por meio das bonificações oferecidas no Acordo de Resultados (Sapori; Andrade, 2013). É o caso de destacar um dos indicadores que asseguravam a premiação e que estão diretamente relacionados às taxas de aprisionamento: prisões, ainda que mantidas provisoriamente, de indivíduos flagrados com porte ilegal de arma e de drogas. Não coincidentemente, nesse ínterim, estava sob vigência a recente Lei de Drogas, de nº 11.343 de 23 de agosto de 2006 (Brasil, 2006).

Como argumentam Ribeiro *et al.* (2017), o fluxo que se estabeleceu em torno do processamento e condenação de pessoas detidas com ilícitos foi de reforço e legitimação da atividade policial ostensiva, garantindo a elas um tratamento de traficantes – já que não foi estabelecido a quantidade de porte que lhes diferencia de usuários – e, com isso, penas mais restritivas da liberdade. Isto posto, pode-se dizer que o empenho para ampliação no número de vagas no sistema penitenciário mineiro visou solucionar não somente o problema de duplicidade de gestão da custódia, como também procurou atender à crescente demanda do

sistema de justiça para alocação de novos condenados, especialmente aqueles enquadrados na Lei de Drogas.

Mas, afinal, quais as características mais evidentes do crescimento do encarceramento e, sobretudo, do formato adquirido quando tratado à luz da superlotação? Bem, como demonstra o Gráfico 6, Minas Gerais, por meio do processo de expansão da sua capacidade de custódia, transformou o seu quadro de superlotação ao longo do tempo. No início do período analisado, em 2003, as vagas exclusivas do sistema penitenciário garantiam, frente à população prisional total, uma média acima de 4 presos por vaga. Desse ano em diante, em vista das reformas e inauguração de novos estabelecimentos penais, a taxa sofreu quedas contínuas e, entre 2008 e 2019, oscilou entre as margens de 1,4 presos e 2,0 presos por vaga. Isso correspondeu, sobremaneira, a um certo tipo de alinhamento do déficit de vagas estadual ao déficit de vagas nacional. Em outras palavras, Minas Gerais tendeu a refletir os problemas prisionais nacionais no que concerne à capacidade de lotação das prisões, de modo que os esforços parecem ter sido direcionados para que o sistema penitenciário mineiro buscasse se manter no mesmo patamar de criticidade de lotação da média nacional, sem uma preocupação em desvencilhar-se desta tendência.

**Gráfico 6.** Quantidade de presos por vaga no Brasil e em Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Batitucci *et al.* (2002), Brasil (2022) e Cruz e Batitucci (2011).

Sob estas circunstâncias, diferentes atores produziram generalizações e as anunciaram de modo a explicitar o caráter limitado das vagas, ainda sendo elas um dos principais recursos dos quais se valia o sistema penitenciário. Além disso, o foco mínimo dado aos investimentos e iniciativas de manutenção dessa grande estrutura e o reforço contínuo do aprisionamento frente à outras alternativas penais, são mobilizados para reforçar a percepção de um Estado incapaz frente a coordenação dos processos de criminalização e, pior que isso, de fazer manter sob sua custódia os indivíduos considerados criminosos.

A situação atualmente é frustrante. Minas Gerais tem um déficit de aproximadamente vinte e duas mil vagas. Minas Gerais precisa urgentemente pensar nisso. Algumas já construídas, mas com problemas estruturais severos. Vou te dar um exemplo que é cômico, para não dizer trágico. Nós temos um anexo penitenciário em Alfenas para acolher mais trezentos e poucas pessoas presas, que pelo judiciário está pronto, mas não tem esgoto. Nós temos uma penitenciária quase pronta em Ubá, mas não tem estrada para chegar até a penitenciária. Nós temos uma penitenciária pronta na comarca de Iturama, mas não tem policial penal para colocar lá. São vagas que seriam para apagar esse déficit, mas a falta de priorização numa política pública para o sistema penitenciário fez com que essas realidades nunca se concretizassem. (Juiz 01)

O mesmo de hoje. População carcerária aumentando, dificuldades. Aí elas são sazonais. Numa época, era água que não tinha. Depois, consertou o problema da água e passou a ser superlotação. Quando resolve a superlotação do meu presídio, vai gerar superlotação no outro presídio da região que os presos que param de chegar ali vão chegar em outro. Então, é uma gestão cíclica dos mesmos problemas. Ser bem sucinto, é o mesmo. Não melhorou absolutamente nada, não mudou absolutamente nada. (Advogado/Defensor Público 01)

A partir disso, foram postos à julgo público e político os responsáveis por tal desordenamento. Num primeiro plano discursivo, os gestores da política penitenciária atribuíram ao Sistema de Justiça Criminal a culpa pela crescente tendência de privação de liberdade na condenação dos indivíduos considerados criminosos, que mais tardiamente, irão lotar os estabelecimentos de custódia. Além disso, sejam juízes ou promotores, estes atores são vistos como inflexíveis frente a capacidade do Estado em conseguir manter, sob condições razoáveis e não mínimas, os apenados.

A política pública penitenciária hoje, por uma série de fatores que foram se acumulando ao longo do tempo, especialmente o crescimento da população carcerária, uma atuação mais efetiva do Poder Judiciário de aplicar a lei, aplicar a pena, ela estabelece uma realidade que o Estado tem que cumprir a lei de execução penal e a política hoje, por falta de recurso, por falta de atenção, por falta de vontade, ela ficou relegada para o mínimo. O mínimo é, não vou deixar o preso fugir, não vou deixá-lo morrer de fome e vou cuidar minimamente da saúde dele. Então se faz o mínimo para não se ter repercussão, para não se ter eventos que podem retirar votos, que podem macular a imagem do político ali, mas efetivamente ninguém se debruça para criar uma política. Então a política pública do sistema penitenciário hoje é a manutenção

minimamente daquele atendimento que a lei exige. Não existe política pública hoje voltada para a solução do problema. (Gestor da política penitenciária 05)

Você precisa ter um planejamento e o planejamento implica estabelecer o número de vagas que o Estado vai destinar. Num projeto que nós começamos com não chegamos a ter tempo de executá-lo, na verdade nem ele chegou, nem cheguei a transcrever integralmente o papel. Mas eu acredito que você só consegue fazer uma gestão no sistema prisional, quando você tem um estado concreto para trabalhar. E aí você tem uma questão que você acaba litigando muito ali com o sistema judiciário. Fazia um trabalho muito grande com juízes, promotores. Conscientização de ter um limite para os números prisões, né? Porque de fato você tem uma certa insensibilidade do judiciário que prende demais desnecessariamente e o Estado tem que se virar com isso, quer dizer, você não consegue criar a velocidade do sistema prisional é inferior à demanda, né? (Gestor da política penitenciária 07)

Nós estamos falhando com o estado de certa forma. Nós não estamos conseguindo evitar a prática de crime. Por uma série de questões, né? Quer dizer, é um círculo vicioso, podemos dizer. Agora, eu acho que o primeiro ponto seria estabelecer o limite: Ó, Minas Gerais tem tantas mil vagas, setenta mil vagas e esse é o limite, o judiciário tinha que trabalhar com esses limites também. (Gestor da política penitenciária mineira 07)

A percepção da crise e, especialmente, da sua origem, amplia-se a todas as instituições do Sistema de Justiça Criminal quando as observações se fazem não apenas sob o fluxo de processamento entre a condenação e a privação de liberdade, mas desde o início do processo de criminalização. As polícias, portanto, são inseridas na equação, seguido do fato de que o sistema de justiça tem garantido, continuamente, o enquadramento dado a elas sobre quem são os “bandidos” e que, por este motivo, merecem ter sua liberdade restringida.

É a gente sempre se posicionou historicamente contra a ampliação do sistema, não é? Então, a gente é contra a construção de novas vagas, né? A gente entende que é, se a lei for cumprida na forma que ela existe hoje, a gente não vai ter problema de déficit de vagas. A gente vai ter vaga sobrando. Porque eu já, nós estamos atualmente, não é? Segundo o banco nacional de mandados de prisão, com 50% de presos provisórios. (Membro da sociedade civil 01)

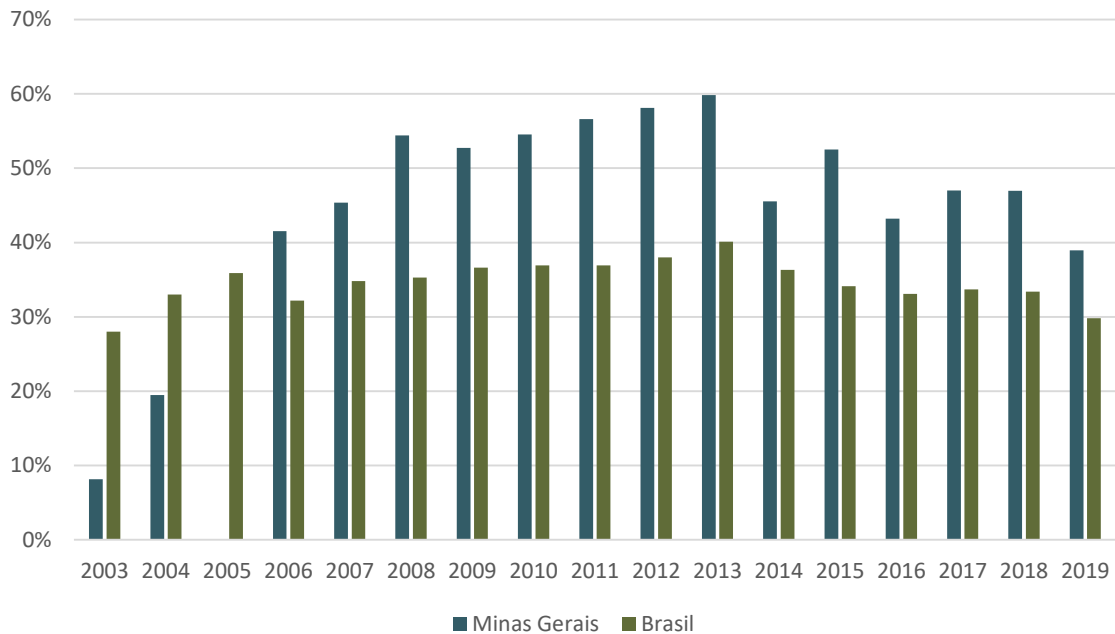
Então, a porta de entrada. As prisões provisórias. Tem que ser analisadas com maior critério. A gente não pode trazer a resposta penal para a prisão cautelar. Infelizmente, isso tem acontecido ainda em um número bastante razoável, em que as pessoas presas preventivamente são condenadas e, ao receberem a sentença penal condenatória, elas recebem a condenação em um regime mais brando ou uma condenação não prisional. Ou seja, eu fiquei preso muito tempo para, no final da sentença, receber uma pena menor, menos grave, do que aquela que eu experimentei. (Juiz 01)

Do jeito que a política criminal estava sendo executada, especialmente em relação ao aumento do número de denúncias e sentenças condenatórias. E principalmente, que é um grande problema da execução penal, as prisões preventivas, né? Ainda antes do trânsito em julgado da sentença. Isso é muito difícil, você tem que fazer um trabalho muito próximo, né? Dos atores do sistema penal, né? Ministério Público, poder judiciário, delegacia de polícia, defensoria pública e a princípio estabelecer uma meta, né? (Gestor da política penitenciária 07)

O trabalho de Lages e Ribeiro (2019) traz luz à estas constatações ao averiguar que as audiências de custódia – mecanismo instaurado para evitar o uso indiscriminado do encarceramento como medida cautelar – tem se resumido a espaços cerimoniais da burocracia judiciária, menos favoráveis ao estabelecimento de discussões e participações das pessoas presas e, em contrapartida, mais favoráveis a reiteração da atividade policial e do processamento feito por ela sobre os considerados criminosos. As decisões proferidas são pautadas, segundo as autoras (Lages; Ribeiro, 2019), pela lógica inquisitorial de justiça, o que está baseado na utilização estrita dos documentos e provas produzidas pela polícia, subjugando a história de vida dos autuados e das declarações que eles possuem acerca do flagrante.

Bem, esta é uma discussão da qual não se pode fugir. Os dados sobre prisão provisória não só reforçam o argumento de que o aprisionamento tem sido utilizado indiscriminadamente frente a uma possível contenção do crime e da violência, como revelam que Minas Gerais, ao longo dos últimos anos, tem se valido dessa alternativa em patamares muito superiores ao que se observa para o Brasil como um todo. O Gráfico 7 traz o panorama do percentual de presos provisórios, em relação a população prisional total, exclusivamente alocados em penitenciárias mineiras. Tal quantitativo demonstra, logo a partir de 2006, uma expressividade tamanha, o que adquire níveis inéditos entre 2008 e 2012, quando os percentuais são superiores a 50%. Após esse período, há algumas oscilações, as quais podem estar relacionadas a implementação do Programa de Monitoração Eletrônica – que, em suma, permitiu a utilização de tornozeleiras eletrônicas em casos de prisões cautelares e buscava “aliviar” o sistema penitenciário de custodiar indivíduos em regimes fechados (Souza, 2019) – e aos poucos consensos gerados sobre sua efetividade frente ao tratamento dos criminosos e aos apelos punitivistas.

**Gráfico 7.** Percentual de presos provisórios no Sistema Penitenciário do Brasil e de Minas Gerais (2003 a 2019)



Fonte: Brasil (2022)

Notas: Não foram encontrados dados da população provisória em Minas Gerais para o ano de 2005.

Assim sendo, fica evidente as razões pelas quais atores como gestores da política penitenciária, membro da sociedade civil e, até mesmo, representantes do sistema de justiça reafirmam a expansão do sistema penitenciário em detrimento da sua modernização. O aumento da capacidade das penitenciárias, em vez de melhorar as condições, recriou o cenário observado nas carceragens policiais: infraestruturas deficientes e celas superlotadas. Esta conjuntura, aliada à percepção de que o sistema prisional segue um movimento inflexível de encarceramento, fruto do trabalho das polícias e ratificado pelo Sistema de Justiça Criminal, reforçou a visão de um Estado incapaz. Foi central para constituir este argumento as experiências em torno da ampliação das vagas e da persistente lotação em, mais ou menos, 2 presos para cada uma delas. O que, na prática, foi equivalente a um sistema operando com o dobro da sua capacidade real.

#### 4.4. FALTA RECURSOS? IMPROVISOS PARA LIDAR COM A ESCASSEZ ORÇAMENTÁRIA

O tema do orçamento atravessou as experiências dos atores envolvidos na *agenda setting* do sistema penitenciário mineiro e isso mereceu um certo destaque nos enunciados. As percepções, no geral, problematizaram a disponibilidade de recursos através de dois registros principais: o acesso e a utilização do dinheiro público. Desejo, portanto, na medida em que demonstro e analiso os enunciados, dar visibilidade à estrutura orçamentária na qual os atores desenvolveram suas experiências e percepções em torno do financiamento da política penitenciária.

Quanto ao acesso, cabe mencionar que, num primeiro plano, os serviços penais podem obter financiamento através de parcerias firmadas entre os governos estaduais e a União. Isso ocorre, sobremaneira, através do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado em 1994 e que congrega um conjunto de recursos obtidos em diferentes fontes, isto é, desde as dotações orçamentárias próprias da União, às doações, convênios nacionais e internacionais, confisco e alienações de bens, entre outros (Brasil, 1994). Fato é que o FUNPEN possui, por um lado, diretrizes próprias para tentar induzir políticas penais não só voltadas à ampliação do sistema penitenciário, mas para seu aprimoramento por meio da garantia de iniciativas de ressocialização e acesso a direitos, bem como para as alternativas penais. Neste bojo, destaco algumas aplicações possíveis do Fundo conforme descrito na sua definição normativa:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

- I. construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
- II. serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;
- III. formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV. implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
- V. formação educacional e cultural do preso e do internado;
- VI. elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;
- VII. programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; (...)
- XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.
- XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; (...) (Brasil, 1994).

Por outro lado, como argumentam Duarte *et al.* (2023), o FUNPEN, sob coordenação do Governo Federal, não instituiu mecanismos, ao longo de todos os anos de sua existência no

período de interesse dessa dissertação (2003 a 2019), capazes de induzir o financiamento de políticas penais em igual medida para todas as formas de aplicação de recursos previstas. Os recursos do FUNPEN foram designados à projetos de interesse dos governos estaduais e, portanto, mantiveram um caráter discricionário. Não coincidentemente, no caso de Minas Gerais, as obtenções de recurso por meio do FUNPEN foram, na sua grande maioria, voltadas aos projetos de ampliação de vagas e construção de estabelecimentos penais (Duarte, 2023; Zambrzycki *et al.*, 2023), em conformidade ao fenômeno de expansão descrito na seção 4.3.

Sendo assim, como disposto na Tabela 1 – que apresenta os repasses orçamentários firmados no âmbito dos convênios entre Minas Gerais e União com recursos do FUNPEN (2003 a 2018) – o sistema penitenciário mineiro só deixou de acionar o fundo em 4 anos da série histórica. Dos 12 anos restantes, em 8 deles o financiamento foi voltado exclusivamente – ou quase – à ampliação de vagas (2003, 2006, 2011, 2012, 2013, 2016, 2017 e 2018); em 1 deles a maior porção foi também para ampliação de vagas (2015); em 1 deles a maior porção foi para outros fins, ainda que a ampliação de vagas tenha concentrado cerca de 43% dos recursos (2007); e, finalmente, em 2 deles o financiamento foi totalmente voltado para outros fins (2004 e 2014).

**Tabela 1.** Repasses orçamentários firmados no âmbito dos convênios entre Minas Gerais e União com recursos do FUNPEN (2003 a 2018)

Ano	Valor Total (R\$)	Fonte			Tipo de aplicação das despesas		
		% FUNPEN	% Contrapartida estadual	% Ampliação do Sistema Penitenciário	% Alternativas Penais	% Política de Egressos	% Outros fins
2003	R\$ 16.628.983,11	80%	20%	93,5%	0,9%	1,6%	3,9%
2004	R\$ 762.056,00	79%	21%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2005	R\$ 0,00	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2006	R\$ 655.580,35	78%	22%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2007	R\$ 6.803.887,54	72%	28%	43,4%	5,3%	0,0%	51,3%
2008	R\$ 0,00	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2009	R\$ 0,00	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2010	R\$ 542.304,23	80%	20%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2011	R\$ 1.773.535,33	98%	2%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2012	R\$ 36.933.875,80	57%	43%	94,3%	5,7%	0,0%	0,0%
2013	R\$ 41.688.215,46	89%	11%	99,3%	0,0%	0,0%	0,7%
2014	R\$ 0,00	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2015	R\$ 19.924.254,07	97%	3%	52,2%	47,8%	0,0%	0,0%
2016	R\$ 5.201.212,48	100%	0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	R\$ 55.635,17	100%	0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	R\$ 2.528.729,89	90%	10%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2019		Sem informação					

Fonte: Elaborado a partir de Zambrzycki et al. (2023) | Deflator: Deflator Implícito do PIB, com ano de referência 2019.

A percepção dos atores sobre a obtenção de financiamento através do FUNPEN apresentou, em certos aspectos, um alinhamento variável em relação à conjuntura descrita anteriormente com os dados da Tabela 1. Os depoimentos revelam, sobretudo, um fenômeno já abordado por Duarte *et al.* (2023), que destaca a necessidade de submeter projetos ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) — órgão responsável pela gestão do fundo — e a complexidade envolvida no cumprimento dos diversos critérios exigidos. Isso evidencia a necessidade de negociação e improvisação, uma vez que, após a submissão, a avaliação da proposta pode não resultar na aprovação do repasse, forçando os gestores a buscar alternativas de financiamento. A discussão sobre outros tipos de aplicação do Fundo, como para políticas de ressocialização, aparece de maneira residual, de modo a só reafirmar a falta de prioridade neste eixo e o seu caráter de improviso.

Eu fui para Brasília várias vezes, e consegui dinheiro. Então, porque, é(...) dinheiro para fazer política penitenciária existe, você tem que ter bons projetos, entendeu? E persistência (risos) e persistência (risos). Então, eu fui para Brasília várias vezes e várias vezes eu consegui dinheiro. ... porque a parceria, quando a gente, inclusive, não tem tanto recurso, a parceria foi vital! Sabe? A parceria com o curso de inglês, a parceria com, com as fundações, o SEBRAE, foi um espetáculo! (Gestor da política penitenciária 01)

Em termos orçamentários o estado, talvez tenha passado dentro dos momentos dele sua maior crise. De outro lado, rompimento com o governo federal. Então, tanto do ponto de vista orçamentário como político-administrativo, no sentido de que existem muitas possibilidades, não é? Eram escassas, eu percebi isso, aceitei e tentei buscar alternativas. (Gestor da política penitenciária 02)

Então, às vezes é publicado um edital. Fala: Olha, nós vamos distribuir 50 milhões de reais para quem apresentar os projetos! Aí você vai lá, faz o projeto, entrega, aí eles analisam... não, tá errado, tem isso aqui, aqui e aqui. E aí você não consegue nunca. O corpo técnico dos Estados não é suficientemente capacitado e formado para atender aqueles requisitos específicos do DEPEN. Então a gente tem um fator que quando há uma fonte de recurso, o acesso a ela é dificultado pela burocracia. (Gestor da política penitenciária 05)

(...) Sistema prisional tem que fazer isso, tem que fazer aquilo, e aí tem que construir mais prisões e aí o DEPEN manda recurso pros estados construírem mais prisões e depois de um, dois anos o dinheiro é devolvido pro DEPEN porque os estados não tem projetos, e quando tem projetos os projetos são mal feitos, mal orientados e ao final acabam não conseguindo nem construir prisões. Nem isso consegue. Né? Então, é isso, é desanimador. Os últimos não só desse governo mas de governos anteriores também, ministro da justiça é para proteger o presidente e não pra estabelecer políticas públicas voltadas para a segurança inclusive a prisional que fala muito de segurança pública nos estados que fala muito de segurança pública no país mas não há falar de segurança pública se você não investir maciçamente na recuperação do presidiário. Porque a cada tempo que passa aumenta mais a população prisional né? E vão criando leis que cada vez vão tipificando mais condutas como sendo criminosas, com isso você vai prendendo cada vez mais, vão reduzindo alguns né? (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Em relação ao acesso a financiamento por meio de recursos próprios, os repasses orçamentários específicos de Minas Gerais apresentam novas nuances. Há um imperativo de escassez de recursos, que, segundo os entrevistados, está ligado ao grande volume destinado ao custeio do sistema penitenciário — mesmo que esse montante seja apenas para mantê-lo em condições mínimas de funcionamento. Isso limita, por outro lado, a fração disponível para novos investimentos e para serviços penais que não se restringem à mera retribuição penal. Além disso, retoma-se o problema da autonomia, o que, segundo os próprios gestores, os obriga a buscar negociações com outras secretarias e órgãos do governo.

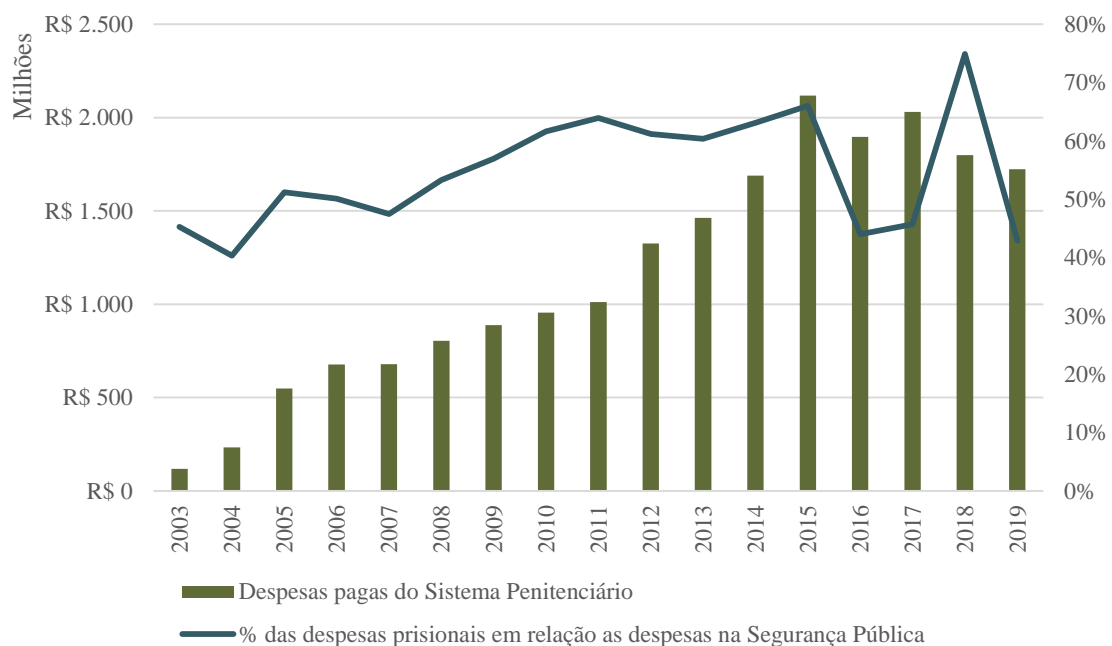
E a gente sempre observou a limitação orçamentária, a disponibilidade orçamentária do Estado ao longo do tempo ela sempre foi dividida de acordo com as demandas constitucionais, tantos por cento para saúde, tantos por cento para educação. No sistema prisional, ele tinha o recurso mínimo suficiente para cuidar da alimentação, para remunerar os seus servidores, eventualmente para substituir frota e a criação de novas unidades prisionais. A necessidade de adequação daquelas unidades grandes, porque nós temos as principais unidades prisionais com uma concepção arquitetônica já ultrapassada, as normas evoluem, os costumes evoluem. E hoje, se eu for fazer uma unidade prisional, eu tenho uma série de critérios para dar conforto ao preso, conforto térmico, para ter uma logística de deslocamento para banho de sol e tudo. (...) Então nós temos um conjunto de fatores, que é especialmente a falta de uma consciência orçamentária para poder fazer um crescimento proporcional à população carcerária. (Gestor da política penitenciária 05)

Escassíssimos. Pra você ter uma ideia, a nossa receita mensal recorrente, era algo em torno de setenta milhões. Para manter o básico, a gente recebia dez, quinze e ficava descoberto em sessenta, cinquenta milhões. Mas, isso é porque não tinha dinheiro. Passava por vários problemas de questão financeira. Então era difícil, isso era muito difícil. (...) Olha, a gente trabalhava muito em conversa com o secretário da fazenda e o secretário de planejamento. Porque o secretário de estado não tem o cofre, não tem o dinheiro na mão. Ele prepara a documentação para o planejamento e a fazenda libera o recurso. Essa é a sistemática, a dinâmica no estado de Minas Gerais e era assim na nossa gestão. Então, a gente ficava preocupado com a alimentação. A gente ficava preocupado muito com a questão da água, do esgoto, da saúde, você fecha parceria com a prefeitura para fornecer profissional e vai assim. (Gestor da política penitenciária 08)

É fundamental, portanto, compreender como se estruturou a política de financiamento das penitenciárias mineiras ao longo dos anos. Em primeiro lugar, é importante reconhecer que, em termos orçamentários, o sistema prisional sempre esteve vinculado aos gastos e investimentos na área da segurança pública, independentemente dos arranjos de governança vigentes. Isso configura uma dependência dessa política em relação aos objetivos do setor e, especialmente, à disponibilidade de recursos que precisam ser compartilhados entre suas diversas agências.

Sendo assim, chamo atenção para duas características importantes contidas no Gráfico 8. A primeira diz respeito ao aumento gradual das despesas penitenciárias ao longo da série histórica. Em 2003, o contingente total era equivalente a quase de 117 milhões de reais, enquanto em 2019 esse valor atingiu quase 1,8 bilhões de reais. Tratou-se, assim, de um crescimento extraordinário dos pagamentos destinados aos serviços penais. Por outro lado, o percentual dessas despesas em relação ao total gasto na área da Segurança Pública oscilou ao longo do período, embora mantendo sua relevância. Nos primeiros anos, entre 2003 e 2007, esse percentual variou entre 40% e 51%. Entre 2008 e 2015, quando a SEDS enfrentou maiores desafios na conciliação de agenda entre as agências vinculadas, o sistema penitenciário beneficiou-se de uma participação entre 55% e 66%, reafirmando a importância de tal dispositivo frente as políticas de enfrentamento ao crime e ao criminoso.

**Gráfico 8.** Despesas totais pagas do Sistema Penitenciário e Minas Gerais e o seu percentual em relação as despesas totais pagas na área da Segurança Pública



Fonte: Elaborado a partir de Fernandes (2021) | Deflator: Deflator implícito do PIB, com ano de referência 2019.

Entretanto, estes dados indicam que o problema da autonomia, frequentemente mobilizado pelos entrevistados, não faz referência apenas aos saldos obtidos em termos de relevância das prisões na agenda da segurança pública, mas aos custos de transação envolvidos nas negociações travadas para alcançar esse patamar.

Para você ter ideia, um subsecretário de administração penitenciária, ele não tem autonomia sobre alimentação da unidade prisional, porque quem gere alimentação da unidade prisional é uma outra subsecretaria. A questão da construção e reforma de uma obra você não tem autonomia para você escolher qual obra e qual a reforma que você quer fazer, porque é outra subsecretaria que tem essa autonomia. Então, ou seja, você só fica com os problemas na mão. Você não fica com tudo na mão, entendeu? (Gestor da política penitenciária 06)

Curiosamente, durante dois dos três anos em que o sistema penitenciário foi gerido por uma secretaria própria (2016 e 2017), a política penitenciária enfrentou desgastes e não conseguiu manter a curva ascendente no quesito orçamentário, resultando em menores percentuais de despesa em relação ao total gasto na segurança pública. Além disso, a rápida recuperação em 2018 não se manteve. Em 2019, apesar de o gasto ter sido o maior do período, próximo a 1,8 bilhões de reais, as despesas do DEPEN-MG em relação à Segurança Pública retornou aos patamares próximos aos de 2003. O que, neste caso, já justifica um problema de autonomia relacionado aos custos de transação e, também, a perda de espaço na agenda política.

Observados a partir de agora os fins para os quais foram designados os recursos orçamentários de fundo próprio do estado de Minas Gerais, amplia-se o quadro para outras constatações. Na Tabela 2 – e ilustrativamente no Gráfico 9 – estão contidos os percentuais de despesa para cada uma das frentes de custeio e investimento relacionadas ao sistema penitenciário, sendo elas: a) pessoal e encargos sociais; b) funcionamento de unidades prisionais; c) infraestrutura prisional; d) assistência aos presos; e) segurança; f) comunicação; e g) outros.

Os dados revelam, de maneira geral, que os pagamentos relacionados a salários, tributos previdenciários e outros custos envolvendo a burocracia penitenciária concentraram, gradualmente, enorme fatia das despesas prisionais. Entre 2003 e 2009, esses valores oscilaram entre 44% e 57%. Nos anos de 2010 a 2014, o percentual aumentou, variando entre 66% e 75%. No último recorte da série, entre 2015 e 2019, esses custos oscilaram em faixa pouco maior, isto é, próxima dos 80%. Isso pode estar relacionado, em boa medida, ao contingente dos servidores de guarda penitenciária, antes considerados agentes (Minas Gerais, 2003) e, mais recentemente, elevados ao *status* de policiais penais (Brasil, 2019). Entre 2008 e 2017, o efetivo desses profissionais praticamente dobrou de tamanho, alcançando neste último ano a marca de quase 19 mil servidores (entre concursados e temporários). Somado a isto está o fato de que, no decorrer do período analisado, tal agência adquiriu ganhos corporativos importantes, com a realização de concursos, aumentos salariais e criação de grupos internos especializados como aqueles vinculados ao Comando de Operações Especiais (COPE) (Oliveira, 2018; Silva, 2020).

Tais evidências, todavia, podem ser tratadas apenas como hipóteses, uma vez que os dados orçamentários não são transparentes o suficiente para que seja possível verificar, em medida exata, o peso desses profissionais no orçamento.

Além disso, os dados sobre as despesas com a infraestrutura física dos estabelecimentos penais, seja para construção ou reforma, corroboram a impressão dos atores entrevistados sobre ser este um ponto nevrálgico do sistema penitenciário do estado – como descrevi na seção 4.3. O percentual destinado à construção ou reforma de prisões manteve-se relevante apenas entre os anos 2004 e 2009; sofrendo quedas contínuas a partir de então e, entre 2013 e 2019, não foi o equivalente a mais que 1% das despesas totais.

Já os percentuais referentes ao funcionamento das unidades – que incluem itens essenciais e de garantia mínima da custódia de pessoas privadas de liberdade, como pagamento de tarifas de água, energia, esgoto e custos de alimentação – reforçam ainda mais a criticidade da situação. A partir de 2010, o pagamento para essa categoria de despesa adquiriu uma tendência de queda quase ininterrupta. O quadro mais grave é, também, aquele em que há o maior contingente de presos no sistema: entre 2015 e 2019, quando os percentuais não chegam a corresponder a 20% dos gastos totais das prisões.

Os serviços de assistência aos presos demonstram, ademais, o seu caráter residual. Com exceção dos primeiros anos, isto é, 2003 a 2005, as políticas de reabilitação, que incluem atividades laborais e educacionais, bem como aquelas referentes a direitos básicos (assistências de saúde e terapêuticas), representam menos de 1% das despesas. A hipótese do improvisado, isto é, de negociação precária para execução de serviços penais essenciais para reabilitação do preso, ganha força.

Por outro lado, neste cenário que parece favorecer o estabelecimento da retribuição penal como característica proeminente dos serviços penais mineiros, os investimentos em segurança geram um ponto de contradição importante, ao menos à primeira vista. Em todos os anos analisados, as aplicações de recursos para compra de instrumentos de vigilância e de força policial nos estabelecimentos penais são iguais ou menores a 1%. No entanto, é preciso ponderar essa observação. Primeiro, vale dizer que a compra de câmeras de vigilância, armas e equipamentos de proteção figura como aquisição de bens duráveis, o que significa que não precisam ser repostas continuamente. Segundo, a estratégia adotada pela gestão penitenciária mineira priorizou, ao longo dos anos, o fortalecimento de grupos táticos no sistema e que são acionados apenas em ocasiões consideradas graves, como durante motins e rebeliões (Silva, 2020). Isso representa, na prática, que o armamento e os equipamentos utilizados para imposição da ordem nas prisões não estão distribuídos igualmente entre todos os

servidores que realizam a guarda prisional, mas concentram-se, em boa medida, em efetivos menores e de atribuições voltadas exclusivamente a este papel.

Em contrapartida, penso também que uma hipótese válida é aquela que reconhece a precariedade e baixa disponibilidade de instrumentos que são utilizados pelos agentes penitenciários na condução das rotinas intraprisionais. Isto porque, mesmo que bens duráveis não necessitem de reposição contínua, eles podem precisar de manutenções periódicas. Ademais, tais condições podem explicar o recrudescimento do tratamento dado as pessoas privadas de liberdade em Minas Gerais a partir da implementação do sistema de trancas (Oliveira, 2018). Esse sistema prevê que os presos sejam mantidos nas celas durante todo o dia (23 horas), saindo apenas para o banho de sol (1 hora). Sendo assim, na falta de equipamentos para imposição da força, torna-se mais viável gerir a rotina prisional evitando, ao máximo, o contato e a circulação de presos entre os pavilhões das unidades.

**Quadro 2.** Descrição das categorias de despesa do sistema penitenciário de Minas Gerais

<b>Grupo categórico</b>	<b>Descrição</b>
Assistência aos presos	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a promoção e manutenção de um serviço ou bem assistencial aos presos. Seja relacionado a assistência de saúde (médica, hospitalar, odontológica etc.), assistência educacional e profissional (formação escolar ou exercício de atividade laboral) e assistência terapêutica (atividades desportivas ou lúdicas).
Comunicação	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a comunicação e informatização do sistema prisional, seja no âmbito gerencial seja no âmbito dos estabelecimentos penais e carceragens. Os gastos e investimentos vão desde a aquisição de equipamentos à distribuição de materiais informativos dentro do sistema prisional.
Funcionamento das unidades prisionais	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados a manutenção normal das atividades de custódia dentro dos estabelecimentos penais e carceragens. Por manutenção normal, entende-se aqueles gastos relacionados a tarifas de água, energia e esgoto, como aquelas referentes a locomoção de custodiados (transportes, veículos, combustível etc.), utensílios de refeitório e para alimentação, fornecimento de alimentação, utensílios de banheiro e itens de higiene, entre outros.
Gastos com pessoal e encargos sociais	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos em mão-de-obra no âmbito do sistema prisional, como pagamento de salário de servidores efetivos ou contratados à pagamentos de tributos previdenciários e benefícios diretos e indiretos dos trabalhadores dos estabelecimentos penais e carceragens.
Infraestrutura do sistema prisional	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos em infraestrutura física do sistema prisional, como construção e reforma de unidades prisionais, aquisição de equipamentos e materiais para execução de obras e reparos prediais.
Gastos e investimentos em segurança	Este grupo categórico abarca itens de despesa relacionados com gastos e investimentos para instrumentalização de vigilância e de força policial no âmbito do sistema prisional, como a compra de armas e equipamentos de proteção e de segurança, como serviços de implantação de câmeras e equipamentos de observação eletrônica, entre outros.
Outros gastos	Este grupo categórico abarca os itens de despesa que não se aderiram as descrições dos outros grupos categóricos ou que apresentam algum grau de incompreensão na sua denominação.

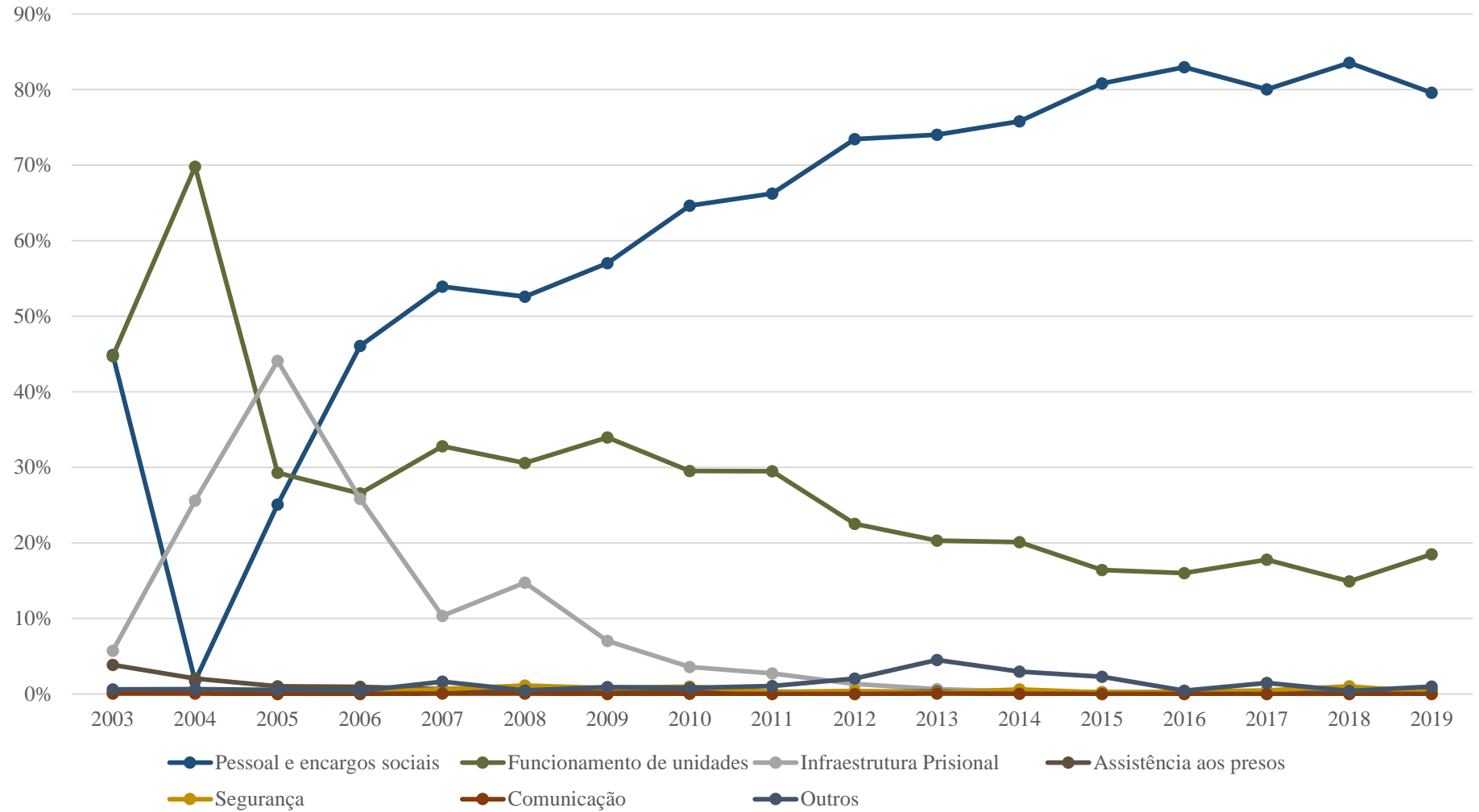
Fonte: Fernandes (2021).

**Tabela 2.** Relação das despesas do sistema penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Funcionamento de unidades	Infraestrutura Prisional	Assistência aos presos	Segurança	Comunicação	Outros
2003	44,88%	44,70%	5,72%	3,83%	0,23%	0,04%	0,60%
2004	1,73%*	69,78%	25,58%	2,03%	0,20%	0,05%	0,62%
2005	25,06%	29,27%	44,08%	1,02%	0,03%	0,00%	0,54%
2006	46,06%	26,54%	25,82%	0,94%	0,24%	0,00%	0,41%
2007	53,93%	32,80%	10,33%	0,64%	0,63%	0,04%	1,63%
2008	52,59%	30,58%	14,74%	0,48%	1,11%	0,04%	0,48%
2009	57,01%	33,94%	7,03%	0,33%	0,78%	0,00%	0,91%
2010	64,65%	29,50%	3,57%	0,49%	0,99%	0,01%	0,81%
2011	66,25%	29,48%	2,72%	0,30%	0,21%	0,00%	1,05%
2012	73,44%	22,51%	1,31%	0,30%	0,41%	0,00%	2,02%
2013	74,02%	20,29%	0,63%	0,34%	0,17%	0,05%	4,50%
2014	75,81%	20,09%	0,33%	0,18%	0,60%	0,02%	2,96%
2015	80,81%	16,41%	0,12%	0,21%	0,19%	0,00%	2,27%
2016	82,97%	15,99%	0,14%	0,18%	0,31%	0,00%	0,42%
2017	80,02%	17,77%	0,07%	0,23%	0,46%	0,00%	1,44%
2018	83,54%	14,91%	0,08%	0,09%	1,00%	0,00%	0,39%
2019	79,60%	18,48%	0,25%	0,50%	0,19%	0,00%	0,99%

Fonte: Elaborado a partir de Fernandes (2021) | Deflator: Deflator implícito do PIB, com ano de referência 2019.

Notas: \* Não foi possível verificar se essa brusca variação no percentual de gastos com pessoal e encargos sociais tratou-se de uma variação real ou uma inconsistência na base de dados orçamentários disponíveis no Portal da Transparência de Minas Gerais.

**Gráfico 9.** Relação das despesas do sistema penitenciário de Minas Gerais (2003 a 2019)

Fonte: Elaborado a partir de Fernandes (2021) | Deflator: Deflator implícito do PIB, com ano de referência 2019.

Interessa notar que a descrição da estrutura orçamentária do sistema penitenciário, em muito, corresponde a forma como os atores entrevistados a avaliam. Atenuando as diferenças nas formas narrativas e de justificação, os depoimentos trazem à tona as dificuldades em gerir um orçamento acorrentado aos compromissos de custeio, que garantiu a sobrevivência das prisões e dos profissionais nela alocados num frágil equilíbrio ao longo do tempo. Esses mesmos atores reconhecem, ainda, o *status* marginal conferido às políticas de ressocialização, na mesma medida em que reiteram a precária disponibilidade de equipamentos de imposição de força e ordem decorrente do pequeno volume de investimento.

E como é sempre burocrático (...). Às vezes a gente via situações lá que a gente puxava o mapa de tudo e fala olha, a diretoria tal, tinha que ter comprado aquilo. Um equipamento tal, dado uma manutenção toda, não fez. A gente chamava o gestor. Por que não fez? Porque o processo foi pra justiça. Aí a gente procurava solucionar aquilo ali pra executar o orçamento, porque a cada ano, naturalmente, o orçamento diminuía. E se eu não executasse? (...) a minha penalidade era ter menos recursos no ano subsequente. (Gestor da política penitenciária 05)

Se eu administro uma população que é o dobro daquela que eu conseguiria administrar, eu preciso ter mecanismo de força muito, muito grande, não tem? Eu preciso ter armamento, eu preciso ter o que eu vou controlar na base da força. Mas não é força da agressão. É a força da contenção. Então, os investimentos e aí está a frustração do administrador público. Os investimentos em ressocialização são sempre menores. Os recursos da ressocialização estão sempre sendo contingenciados, bloqueados. Os recursos da ressocialização, são sempre cultos e estão sempre sendo reduzidos. (Gestor da política penitenciária 09)

É vergonhoso. Hoje, eu não consigo me ver naquela época, eu não sei como que eu tive coragem de enfrentar aquela situação. (...) Você não tinha arma, você não tinha recurso nenhum. O único recurso que você tinha era um pedaço de pau. E assim mesmo, quando tinha. Mais nada. Só para você ter uma ideia, a gente fazia escolta de presos para hospitais, sabe como? De ônibus. Eu escoltava um preso para fazer consulta, para ir ao médico de ônibus. Coletivo normal. Eu escoltando um preso, desarmado. Que resistência eu poderia oferecer para esse preso caso ele quisesse fugir? Zero. E que segurança para a minha integridade física eu tinha? Zero. Então, era uma coisa muito louca, uma coisa surreal. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

Finalmente, cabe mencionar evidências de outra natureza no trato da questão dos recursos para as prisões. Assim, retomo o fato de que o sistema penitenciário se conformou, do ponto de vista dos seus problemas, de maneira um tanto paradoxal. Isto é, ao mesmo tempo que elevou seus custos de operação à casa dos bilhões de reais, não foi capaz de implementar políticas sistemáticas de ressocialização e acesso a direitos dos presos. Em contrapartida – e aqui reside um ponto valioso –, isso favoreceu o surgimento de novos entes interessados e responsáveis pelas funções originalmente atribuídas às agências penitenciárias especializadas. Com isso não quero dizer que a SUAPI, SEAP ou DEPEN eximiram-se formalmente do

cumprimento das diretrizes de aprisionamento previstas na LEP (Brasil, 1984b), se não acrescentar que, no processo de problematização das prisões, algumas dessas tarefas acabaram sendo delegadas também a outros atores.

Para esta afirmação recorro ao arcabouço de Gusfield (1981) sobre os processos de construção de autoridades políticas que são designadas ao tratamento de determinados problemas em função de processos contínuos de legitimação do seu conhecimento, capacidade e poder de enfrentar desafios. É importante assinalar, como faz este mesmo autor, que a autoridade não é reconhecimento da real capacidade desses atores, mas de validação desses sujeitos como figuras moralmente obstinadas a fazer cumprir o que a matriz cultural hegemônica vigente prescreve. Os incentivos, ou os reflexos dessas matrizes, adquirem, não raramente, a forma de normas de conduta e de textos com valor legal. Destaco, nesse mote, a formalização do convênio entre o Poder Executivo estadual e a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) por meio da Lei<sup>o</sup> 15.299 de 09 de agosto de 2004 (Minas Gerais, 2004); e a definição da política institucional do Poder Judiciário na utilização de recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, que tem servido não somente à reparação de danos à vítimas de crimes, mas de estruturação de serviços penais especializados – o que ocorreu por meio da Resolução n<sup>o</sup> 154 do CNJ (Brasil, 2012) e das revisões em nível estadual de número 27/TJMG-MG e CGJ-MG (Minas Gerais, 2013) e 4.994/CGJ-MG (Minas Gerais, 2017).

Quanto ao primeiro ponto, desejo registrar não só a entrada formal, mas o marco de uma trajetória ascendente da FBAC no provimento de serviços penais no âmbito da política penitenciária mineira através do modelo APAC, sigla utilizada para denominar a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados. Pautada na aplicação de ideais correcionais aos presos e valendo-se de iniciativas focadas em suporte educacional, judicial e espiritual, a APAC ganhou destaque como um empreendimento tido como capaz de oferecer reabilitação aos condenados em Minas Gerais (Oliveira, 2013; Sávio; Marinho, 2011). O que foi fruto, em partes, de uma coalizão formada por representantes dessa associação e Deputados Estaduais, como João Leite e Durval Ângelo. A convergência de interesses se deu, como demonstrou Duarte e Martino (2024), durante audiências públicas promovidas pelas Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da ALMG já a partir de 2003, tendo os discursos sido centrados em apontar aspectos positivos da forma reabilitadora empreendida nas unidades APAC em detrimento de uma forma negativa que vigorava em estabelecimentos penais "convencionais".

Há de se considerar, ademais, que este arranjo promissor para a APAC já havia começado a se estruturar por meio de processos de experimentações e investigação coletivas deflagrados nessa mesma casa legislativa durante a década de 1990, como na ocasião da CPI Carcerária em 1997 (ALMG, 1997). À esta altura, a FBAC já estava operando a sua primeira unidade, em São José dos Campos – SP, e inaugurando a sua segunda, em Itaúna-MG (Duarte; Martino, 2024). Somou-se a esta equação o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que logo em 2001 lançou o Programa Novos Rumos, encorajando o seu corpo de juízes a conhecer e endossar o método implementado em Itaúna.

Com essa breve descrição, chego ao segundo ponto, que trata da institucionalização de uma política penitenciária pelas “mãos” do Poder Judiciário. Ainda que meu objetivo nessa seção seja tecer sobre a questão de recursos orçamentários, não posso deixar de ignorar um argumento que tem atravessado importantes discussões sobre a judicialização da política, como aquela encontrada em Avritzer e Marona (2014). O sistema judiciário brasileiro tem apresentado, após a redemocratização, um ineditismo peculiar frente aos sistemas políticos liberais vigentes no mundo. Esse ente tem, gradualmente, proferido decisões que almejam induzir a implementação de determinadas políticas públicas, em formato estabelecido entre seus próprios pares e, por vezes, apoiado por membros da sociedade civil. Ainda que por um lado isso tem garantido a ampliação de direitos a populações historicamente marginalizadas, como aos povos indígenas, por outro isso tem gerado conflitos perante a soberania constitucional delegada aos Poderes Executivo e Legislativo (Avritzer; Marona, 2014).

A partir dessa lente analítica, chego então ao caso da Resolução nº 154 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2012), revisada em âmbito estadual pelo Provimento Conjunto nº 27 (Minas Gerais, 2013), entre o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais (CGJ-MG), e a Portaria nº 4.994 da CGJ-MG (Minas Gerais, 2017). Ainda que tais normativas não tenham peso jurídico para representar, factualmente, uma captura de prerrogativas constitucionais do Poder Executivo ou Legislativo pelo Poder Judiciário, elas são boas evidências do que se tem traçado no cotidiano pragmático da política penitenciária mineira. Esses dispositivos, em suma, conferem à juízes o poder de repassar, seguindo diversos critérios, recursos do fundo pecuniário a entidades públicas e privadas que deverão ser convertidos em atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde. Isso fez garantir, portanto, um fundo de investimentos para serviços penais alternativos em Minas Gerais, como a APAC, assegurando que a sua organização fundadora, a FBAC, estruturasse, ao menos parcialmente, os seus serviços sistematicamente no estado.

A destinação primária que a lei estabelece é a vítima. As vítimas deveriam ser as destinatárias primárias. Se ele teve um celular roubado, se no final for feita uma prestação pecuniária, se esse sujeito pagar, a ideia é que essa vítima fosse a primeira a ser ressarcida do prejuízo sofrido. Mas nem sempre essas vítimas são identificáveis. Então, vai para essa conta da comarca. E uma vez por ano, o juiz publica editais e as entidades estabelecem projetos de relevância social. Hospitais, Polícia Civil, sistema prisional, Polícia Militar, associação de proteção e de amparo às pessoas com necessidades especiais, asilos. Então, o juiz dentre esses projetos, junto com uma comissão em que participa o Ministério Público, participa outros serviços de assistência social da Comarca, ele faz aquela seleção daqueles projetos que são mais viáveis de acordo com o volume de recursos que ele tem. Foram investimentos fantásticos. As APACs existem hoje por causa das prestações pecuniárias. (Juiz 01)

Em Minas Gerais, começou com um juiz de Itaúna, doutor \*ocultado\*, que implantou uma APAC lá. O sistema foi dando certo e foi contaminando outros juízes, falando que os índices de reincidência, de reentrada no sistema pelo método da APAC são fabulosos. Nós estamos falando de algo em torno de oitenta, oitenta e cinco por cento no sistema prisional convencional e quinze por cento no sistema APAC. Imagina que, de cem pessoas que cumprem pena no sistema APAC, apenas quinze delas retornam ao sistema por envolvimento de novo em crime. Oitenta e cinco nunca mais. No sistema prisional é o contrário, oitenta e cinco retornam e quinze só não retornam. Então, isso foi fomentando. E o Tribunal de Justiça, como a política do tribunal, abraçou a APAC. E o tribunal foi, com verba de prestação pecuniária, fomentando e chamando o executivo. “Olha, nós construímos as estruturas, são muito diferenciadas do sistema prisional convencional e você do executivo faz o custeio”. (Juiz 01)

Devido ao fato de que somente em 2017 foi formalizado e padronizado o processo de prestação de contas das destinações dada aos recursos do fundo pecuniário (Minas Gerais, 2017) e, complementarmente, em razão de grande parte desse extrato não estar disponível para acesso público no portal do TJMG (como deveria estar), não foi possível verificar em que medida o provimento orçamentário judiciário assegurou a sobrevivência e expansão das APACs. Não foi também possível identificar a porção de despesas destas unidades no bojo das despesas orçamentárias do sistema penitenciário de Minas Gerais, a saber que os dados analisados, obtidos no Portal da Transparência de Minas Gerais, não discriminam os gastos ou investimentos por tipo ou local das unidades prisionais. Fato é que, em 2021, haviam 45 unidades APAC no estado (Duarte; Martino, 2024), o que corresponde a dizer que uma experiência pontual – como ilustra o trecho abaixo – se expandiu no sistema e conseguiu garantir, ao mesmo tempo, distância do escrutínio público os investimentos de recursos públicos para tal realização.

Era algo assim absurdo você falar numa cidade do interior, como é o caso de Itaúna, que é uma cidade de pouco mais de noventa e cinco mil habitantes e você querer convencer as pessoas da existência de um presídio sem polícia. Mais difícil ainda convencer as autoridades acerca dessa proposta. Então nós fizemos vários seminários de conscientização da comunidade, levamos o doutor \*ocultado\* [juiz] mais uma vez pra fazer palestras, conseguimos espaço na rádio, conseguimos algum espaços nos

jornais pra começar a fazer aquela divulgação de um de um ideal que nós tínhamos e que ao final a gente não tinha nenhuma clareza de quando isso poderia se concretizar. Mas aos poucos a gente foi convencendo as autoridades, os nossos juízes, fomos convencendo empresários, fomos convencendo os padres e ganhamos um terreno, fizemos um projeto arquitetônico com a ajuda de voluntários também e depois de muitas campanhas, de muitas rifas, muitos jantares, feijoadas beneficentes e tal, a gente conseguiu algum recurso pra iniciar as obras, né? Então nós construímos inicialmente um espaço que o doutor \*ocultado\* na época juiz ele permitiu que os presos de regime aberto pudessem então sair da cadeia e começassem a cumprir esse regime na APAC né? E nós fizemos então essa experiência primeira né? Então nós éramos todo voluntários né? (...) E quando os espaços do regime semiaberto também já estavam praticamente concluídos, houve uma grande rebelião na cadeia pública, não tinha onde colocar os presos porque a cadeia ficou totalmente destruída, os presos foram levados para as cidade do interior com prazo de retorno de trinta dias e foi quando então juiz e promotor nos perguntaram se a APAC não poderia receber provisoriamente aqueles presos e onde então tinha porta de madeira colocamos grade, onde era janela de madeira colocamos grade e depois de trinta dias recebemos então esses presos rebeldes de regime fechado de semiaberto e mais os presos do regime aberto que já estavam conosco. Então ali nascia de modo muito improvisado, de modo muito amador e com pouquíssima segurança a segunda APAC do mundo sem polícia. Né? (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

A construção da APAC, portanto, como uma saída e, concomitantemente, a designação de responsabilidade política ao seu ente administrativo, FBAC, conferiu novas implicações para o processo de problematização das prisões mineiras e, em última instância, de constituição da sua cultura pública. Reservo, todavia, a discussão sobre tais pormenores ao próximo capítulo. Nessa seção desejo, em especial, sobressaltar o papel dos membros do sistema de justiça na conformação da visão de um “Estado incapaz” e, subsequentemente, na autoproclamação para o papel de mediador do processo que nomeia novos responsáveis para solucionar a questão prisional, sobretudo no que tange às iniciativas de ressocialização e acesso a direitos por pessoas privadas de liberdade. Isso foi possível, até onde consegui demonstrar, por meio da instrumentalização de recursos, o que não significa que tal experimentação não tenha se dado também por outros meios, como aqueles brevemente mencionados e relativos à interações “informais” entre juízes e representantes da APAC no processo de fundação da unidade em Itaúna.

Para não dizer, ademais, que a “judicialização” da política penitenciária tem se dado apenas por meio das APACs, o trecho a seguir retrata outro tipo de episódio em que juízes tem tomado a frente decisões relativas à execução penal que extrapolam as suas atribuições definidas na LEP (Brasil, 1984b) e capturam, indiscutivelmente, funções outrora designadas às agências penais especializadas vinculadas ao Poder Executivo estadual.

Nós conseguimos fazer a recuperação da penitenciária José Edson Cavaliéri. Foi feita. Ela foi toda reformada. E até ampliada a capacidade, de modo que não se tem mais presos dormindo no chão nessa penitenciária. Mas, continuamos com o problema na

outra penitenciária, que é mais antiga e os problemas financeiros do estado de Minas Gerais fez com que ainda nós não conseguíssemos reformar e melhorar as condições de abrigo da Penitenciária Professor Ariosvaldo Campos Pires. Aliado a isso, vai fazer dois anos, o CERESP de Juiz de Fora teve um abalo nas suas estruturas e nós tivemos que retirar oitocentos e setenta presos em vinte e quatro horas. Para colocar onde? Em outras unidades que já estavam superlotadas. Esse é o cenário. Agora está sendo reformado, ampliado e em mais seis meses, a gente consegue trazer o complexo prisional de Juiz de Fora para dentro de alguns padrões próximos daqueles que seriam ideais. (Juiz 01)

Com base nos argumentos desenvolvidos ao longo deste capítulo, observa-se que a cultura pública sobre as prisões mineiras se estruturou em torno de um ciclo recorrente de problematizações. Crises antigas, longe de serem superadas, ressurgem continuamente, impulsionando a busca por alternativas que, paradoxalmente, se alimentam das mesmas fragilidades que deveriam resolver, garantindo assim sua perpetuação. A institucionalização do sistema penitenciário em Minas Gerais, marcada pela expansão e substituição do efetivo policial por uma carreira penal especializada – os agentes penais –, gerou novas dinâmicas, mas também reacendeu problemas históricos, como a superlotação e a incapacidade de oferecer serviços penais humanizados voltados à ressocialização. As dificuldades para sustentar essa "megaestrutura" evidenciaram-se no baixo investimento no funcionamento das unidades prisionais, comprometendo sua sobrevivência estrutural. Nesse contexto, os riscos de insurgências tornaram-se novamente proeminentes, levando ao endurecimento das rotinas prisionais, com o empoderamento e o uso arbitrário da força por parte dos agentes penais. Simultaneamente, emergiu um novo mercado, que se posiciona como alternativa ao Estado incapaz, oferecendo soluções penais sob pouca ou nenhuma supervisão pública. Assim, formou-se uma engrenagem que se retroalimenta: crises, presos e alternativas continuam girando em um ciclo que perpetua as disfunções e impede avanços significativos.

## 5. EXPERIMENTAÇÕES LABORATORIAIS E OS DESAFIOS QUE FIZERAM ASCENDER MODELOS ALTERNATIVOS DE GESTÃO PENAL

Considerando a discussão apresentada ao longo do capítulo, espero ter delineado de forma clara os processos e as condições que moldaram as experimentações dos grupos de atores, os cursos de ação tomado por cada um deles e as formas de justificação adotadas, contribuindo para a construção do conceito público de “Estado incapaz”. Espero ademais, ter apontado pistas e evidências suficientes para fundamentar a discussão que proponho nesse próximo capítulo, em que o foco será ajustado à minúcias da política penitenciária mineira. A partir dessa abordagem, examinarei os problemas envolvendo as práticas de ressocialização e o acesso a direitos básicos, os quais fizeram ascender modelos alternativos de gestão penal – não somente as APACs, mas também a Parceria Público-Privada.

### 5.1. “RECUPERAR OU PUNIR?” COMO MINAS GERAIS MANTÉM VIVA A TESE DE ANTÔNIO LUIZ PAIXÃO

O trato da ressocialização e do acesso a direitos por pessoas privadas de liberdade passa a compor, oficialmente, o imaginário das prisões mineiras com a promulgação da LEP (Brasil, 1984b). Recorri à ela então para uma definição do que seriam tais serviços, a saber que não há certo consenso sobre o que, de fato, define as políticas nestes âmbitos (Guéguen, 2017) e, mais grave ainda, as diferencia (Araújo, Ribeiro, 2023). À primeira vista, a questão da assistência aos presos é definida por intermédio da promoção de inúmeros serviços, desde o apoio material, à saúde, passando por questões jurídicas, educacionais, sociais e religiosas. O que representa, na prática, definições abertas ao julgo político. Esse quadro é agravado, ainda, pela evidência de baixa indução de políticas públicas no bojo dos serviços penais. O que se demonstrou, inclusive, por meio da análise orçamentária na seção “4.4 Falta recursos? Improvisos para lidar como uma tal escassez orçamentária”.

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa. (Brasil, 1984b)

A definição acerca do “trabalho” a ser realizado por internos também aparece na LEP e constitui enorme parte dos referenciais culturais sobre as prisões. A máxima “o trabalho dignifica” é aqui transmutada para o ambiente prisional no formato “o trabalho ressocializa”. E essa não é uma discussão recente, a saber que a utilização da força de trabalho de pessoas em privação de liberdade é uma técnica de disciplinamento utilizada há bons séculos no mundo (Melossi; Pavarini, 2006). Vejamos, assim, no trecho destacado da LEP logo abaixo, como a questão do trabalho é colocada numa perspectiva que intui, paradoxalmente, a uma espécie de compensação pelo crime e a uma questão de moralização e ressocialização.

Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

§ 1º Aplicam-se à organização e aos métodos de trabalho as precauções relativas à segurança e à higiene.

§ 2º O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

- a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;
- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Art. 30. As tarefas executadas como prestação de serviço à comunidade não serão remuneradas. (Brasil, 1984b)

Talvez aqui encontremos resquícios do modo como foi tratado o “trabalho” de pessoas privadas de liberdade ao longo da história, uma vez que, conforme descreveu Paixão (1987) ao analisar as políticas de ressocialização na primeira penitenciária de Minas Gerais – a Penitenciária Agrícola de Neves –, as atividades laborais eram desempenhadas obrigatoriamente pelos presos e tratadas como um recurso punitivo. A superação desse paradigma e adoção efetiva da “ressocialização” como uma política multidisciplinar e garantidora de direitos, em toda a generalidade que esse conceito impõe à noção de socialização de sujeitos, se fez possível a partir da adição de novos instrumentos e técnicas, como os serviços educacionais e assistência psicoterapêuticas (Paixão, 1987). É o caso de chamar atenção, ademais, para como esse mesmo autor revela um dilema intrínseco à existência da “ressocialização”, isto é, como poderia ser possível observar os prisioneiros em sua condição

de segregado e punido e, concomitantemente, oferecer a ele oportunidades para revelação das suas aptidões e potencialidades compatíveis moral e socialmente às dinâmicas societárias (Paixão, 1987)?

Quanto a isso, Paixão (1987) acrescenta que a PAN foi capaz de administrar, até certo ponto, as finalidades da pena com certa consistência, não em razão da sua capacidade de disciplinamento e aprimoramento do modelo de gestão penal, mas porque evitava oportunidades de produção de conflito e de riscos ao selecionar a sua clientela e conservar bem seus recursos materiais. Logo, priorizando custodiar presos considerados de baixo risco (de origem rural e/ou interiorana) e garantindo manutenção adequada das suas instalações e serviços, a penitenciária evitava o “clima” precário e violento rotineiro nas carceragens policiais. O que, no entanto, sucumbiria com o advento da problematização das prisões e a tentativa de institucionalização de um sistema penitenciário mineiro.

Portanto, é revelador, embora pouco inédito, que a questão do desequilíbrio entre as funções punir e ressocializar ainda se faça presente nas narrativas de problematização das prisões de Minas Gerais. Ele constitui não só o cenário de contrariedade do sistema penal mineiro como produz a oportunidade para buscar alternativas, ainda que elas não sejam suficientemente capazes de superar esse dilema apontado por Paixão (1987).

Fala-se muito em ressocialização, que pra mim é um termo errado. (...) O que é ser socializado? É estar apto a conviver em sociedade. De que forma? Desenvolvendo empatia, educação, ensino, moradia, tudo aquilo que a constituição fala que é direito das pessoas. E essa massa, eles não tiveram pleno acesso a isso tudo. Então, eu entendo que elas não foram socializadas. Então, o sistema prisional ele vem com uma segunda oportunidade de socialização do ser humano. A primeira é na primeira infância. (...) Se você descumprir o contrato social, o que acontece? Ser tirado dessa sociedade e jogado onde? No sistema prisional. E lá você deveria ser qualificado para voltar para sociedade. (...) Mas eu falo que mais de noventa por cento da sociedade pensa que a única função do sistema prisional é a retribuição, é o mal pelo mal. (...) Então, a função teórica é uma, deveria ser na prática aquilo que a teoria prevê, mas na realidade é completamente divergente. Ele só existe para punir e para causar sofrimento nos indivíduos privados de liberdade e nos seus familiares também. (Advogado/Defensor Público 01)

Mas desde a época de quando era o Anastasia o nosso secretário, eu sempre pensei muito que o que guiava o nosso trabalho era o acordo de resultados. Porque a gente tinha os indicadores que a gente precisava perseguir e eu não sei e até que ponto eles foram bem definidos, mas fato é que da área de segurança era: fuga, rebelião e motim. Eram três indicadores que a gente tinha. Quanto menor, melhor. E é um indicador muito vago. Porque para você atender, basta manter preso. Já os indicadores da área de humanização, eles eram mais voltados para o número de presos, para o número de oficinas implantadas, era uma outra perspectiva. Então assim, pensar que são indicadores tão paradoxos dentro do mesmo instrumento, que estamos todos na mesma pasta, era um negócio meio complicado, sabe? Então a gente tinha muita guerra institucional. Cada um defendendo o seu lado, sabe? (Servidor prisional 02)

Preso, é, a pessoa que cometeu um delito grave, não pode ser tratada com essa, com essa displicência, não pode olhar apenas a visão humanística do apenado. Porque, antes de você ter a visão humanística do apenado, você tem que ter a visão humanística da vítima e eu volto a citar uma criança estuprada, uma mulher estuprada, ela carrega essa, esse fardo pro resto de sua vida. Não tem nada que consegue curar isso, né? Ela vai carregar uma ferida e um tormento para o resto da vida. Então, o melhor sistema que existe... Primeiro, melhor forma, primeiro, é onde o preso não foge. Segundo, é o lugar onde os presos que tenham bom comportamento, que cumpra as regras do cárcere, também consiga acessar o trabalho interno e conseguir ver sua pena, remissão da sua pena com o trabalho e que ele saia de dentro dessa unidade prisional, pelo menos, com algum tipo de profissão ou atividade que ele possa ser reinserido no mercado de trabalho. Então, pra mim, esse é o modelo. (Deputado Estadual 03)

Emergem, ademais, discursos e práticas que abordam a questão da ressocialização e do acesso a direitos como práticas restritas à *lócus* específicos, como se tais serviços pudessem ser operados apenas em ambientes controlados, com o agravante de serem pouco replicáveis ou duráveis, em condições metaforicamente análogas à estudos em laboratório – baseados numa visão de que poucos merecem tal tratamento. Ainda que essas experiências revelem janelas de oportunidade e potenciais fontes de mudança no escopo das políticas penais, como prevê a sociologia dos problemas públicos (Gusfield, 1981), no caso de Minas Gerais ainda aparenta se tratar de movimentações coletivas e problematizações em escalas de menor efeito para disputas de responsabilização e efetiva institucionalização.

Neste mote, desejo destacar alguns argumentos e evidências. A primeira delas diz respeito ao acesso à assistência jurídica por pessoas presas a partir do retrato de um defensor público, que revela problemas de capilaridade, bem como de dificuldade em estabelecer um trato mais próximo entre o profissional e a pessoa privada de liberdade.

O preso, muitas vezes, eu vou conhecer ele na audiência. Eu vou encontrar com ele só quando eu estou com o processo dele aberto, eu não sei qual o rosto dele. Essa relação de distanciamento, às vezes, pode passar a impressão para eles de que estão lá sem assistência. Quando, na verdade, os processos estão andando. Quando você vai para lá, passa tudo por nós. Por exemplo, vou pegar a minha unidade, para eu não falar do trabalho de ninguém. De oitocentos, ela já teve mil e quatrocentos presos. E é uma unidade de presos provisórios, têm uma rotatividade de trocar cinquenta, quarenta por dia. Se eu passo duas semanas sem ir lá, eu posso fazer uma inspeção hoje, atender, fazer um mutirão, atender oitocentos presos. Dali há um mês, mudou boa parte da unidade, eles já estão com a sensação de que não tem defensor. Então, nós somos muito escassos. Defensor é igual azeitona, que você fica disputando com trinta pessoas. Nós somos poucos para o tamanho do problema e do desafio. Então, acho que ainda falta a compreensão talvez, por parte deles, que eles estão sendo assistidos, isso é culpa também nossa. E, em algum grau, isso é culpa do baixo número de defensores que o estado ainda tem. São mais de vinte milhões de habitantes para Minas Gerais e nós somos apenas setecentos. (Advogado/Defensor Público 02)

Para mitigar as deficiências do Estado no provimento de assistência jurídica às pessoas privadas de liberdade — uma condição que compromete princípios básicos de cidadania —, é

comum a mobilização de membros e entidades da sociedade civil. Muitas vezes, esses esforços assumem um caráter informal e voluntário, preenchendo lacunas deixadas pelas políticas públicas. No entanto, essa dinâmica reforça a fragilidade estrutural das práticas de ressocialização e do acesso a direitos no sistema penitenciário. Ao depender de iniciativas externas e intermitentes, o sistema expõe sua incapacidade de institucionalizar soluções sustentáveis, perpetuando uma lógica em que direitos básicos são tratados como concessões pontuais e desiguais, ao invés de políticas consolidadas e universais.

No momento que eu entrei, que eu comecei em 2007, a realidade do sistema prisional eram que. O acesso a atenção jurídica, né? A assistência jurídica era quase nulo. Para não dizer nulo. Então a Defensoria pública era ainda era muito mais encolhida nessa época. É, e as pessoas tinham a maioria não tinha advogado a os benefícios de fato é, demoravam anos e anos para sair depois da data que que o direito era adquirido. (...) Solta a minha mãe. É a materialização do um desejo (...) Quando a gente começa, quando eu começo a militar (...) a gente ia todas as semanas na Estevão pinto, né? Presídio feminino de Belo Horizonte. E lá eu atendia as mulheres, né presas, né. Atendia juridicamente falando na época, não tinha Defensoria nas unidades (...). Os assistentes técnicos jurídicos, então, elas ficavam sem informação nenhuma dos processos, né? Então, a ideia era informado que estava acontecendo e quando eu tinha alguma coisa que podia ser feito, a gente fazia, eu fazia na verdade, né? Então começa aí e eu percebia que as mulheres, né, ficavam completamente abandonadas. É juridicamente falando, tecnicamente falando em outros aspectos também. (Membro da sociedade civil 02)

Seguindo nos argumentos que evidenciam a baixa resistência ou centralidade de políticas de ressocialização em níveis de institucionalização consideráveis, recorro a outras experiências narradas por diferentes atores. A primeira delas faz referência ao projeto reINTEGRA, voltado ao oferecimento de atividades laborais e educacionais às pessoas privadas de liberdade e instituído por meio do Decreto nº 47.025, de 29 de julho de 2016 (Minas Gerais, 2016c). O projeto, para além do pouco tempo de existência – iniciou as atividades em 2017 e finalizou em 2018 –, não alcançou um público significativo – cerca de 130 pessoas privadas de liberdade participaram de oficinas de formação profissional ou desempenharam funções na administração pública (Secretaria de Planejamento e Gestão, 2018). Ademais, como está contido no próprio trecho destacado abaixo, as ações voltaram-se a um público seletivo de presos, o que ocorria por meio da diferenciação dos perfis (não praticantes de crimes hediondos ou ligados a facções criminosas, e em condições próximas de finalização da pena). Isso acabou por reafirmar a sobrevivência de práticas de ressocialização restritas a uma clientela específica – como Paixão (1987) já havia registrado. Sendo assim, além de ter se tratado de um atendimento abreviado frente as prescrições normativas da LEP para ressocialização de presos, era uma iniciativa que balizava a sua capacidade a vista do que poderia ser ou não aceitável nas arenas

públicas, evitando contestações mais graves sobre o tipo de tratamento penal oferecido aos “bandidos”.

Eu te conto aqui em 2016, 2017 eu fui chamado para que pensasse, ajudasse a pensar num sistema que fosse forte para dar mão ao sistema prisional (...). Então nós bolamos um programa que teve o nome de Reintegra e nesse momento nós pensamos “fazer mais do mesmo não, aqui na cidade administrativa já tem muitos que participam da capina, ótimo, bacana, da limpeza, do banheiro. Queremos algo maior, algo que ele se sinta integrado à equipe de trabalho da cidade administrativa e esse (segmento de texto incompreensível) que está aqui, que ele se sinta assim? E articulamos esse programa, articulamos com o juiz de execução com o promotor (...). [os presos] não tinha um vínculo forte com o crime organizado e também o crime sexual também não, evitar para a gente não, não expor o problema, não é? É dado isso, passamos a fazer a seleção, escolhemos, fizemos esse contato com o juiz de Neves, de Contagem, de Belo Horizonte, da execução, que todos receberam bem a nossa ideia internamente. (Gestor da política penitenciária 02)

Nesse ínterim, mais uma vez, o papel das articulações com entes externos, de caráter privado, assistencialista e/ou religioso, é evocado na sua capacidade de agir pontualmente para oferecer as oportunidades que, na teoria, deveriam estar disponíveis em maior igualdade entre os estabelecimentos que compõem o sistema penitenciário mineiro.

Em Minas Gerais, nas penitenciárias da região metropolitana, do sul do Estado, de presos que acabaram sendo aproveitados pelos empresários que se dispuseram a colocar unidades de fabricação dentro da própria penitenciária. Então, isso é um trabalho também muito importante. Você consegue dar essa qualificação para os sentenciados enquanto ele está cumprindo pena. Isso é um fator importantíssimo. (...) É preciso usar a criatividade e encontrar soluções, né? (...) Então, você tem dentro do sistema penitenciário, o trabalho da pastoral carcerária que é muito importante, das igrejas e crentes também né? Você tem um trabalho muito importante não só na penitenciária, mas de apoio aos familiares fora né? Quando o estado deixa esse vácuo aí, entra as outras instituições, né? Eu fiquei muito próximo do pastor da Igreja Universal. Faz um trabalho espetacular, tem até programa de rádio e recupera mesmo, né? Eu acredito nisso. (Gestor da política penitenciária 16)

Essas experiências constituem, portanto, um repertório que agrava as impressões políticas sobre um Estado que não consegue garantir alinhamento pleno diante de um referencial normativo que está em ampla disputa: a LEP. Assim, o caso da ressocialização e do acesso a direitos compõe parte da interface do grande problema do “Estado incapaz”. Como forma de contornar tal questão, forçamos as APACs e, secundariamente, a Parceria Público-Privada como saídas.

## 5.2. MODELO APAC E AS RAZÕES PÚBLICAS QUE CONSTITUEM A SUA “EFICIÊNCIA”

Como antecipei brevemente na seção “4.4 Falta recursos? Improvisos para lidar com uma tal escassez orçamentária”, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) adquiriu expressividade como um ente ao ser designada como um dos responsáveis pela execução de serviços penais em Minas Gerais. A aplicação do seu modelo, conhecido como Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) se fez por meio de mobilizações públicas, igualmente políticas, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e, concomitantemente, por meio das redes de interlocução com membros do sistema judiciário (Duarte; Martino, 2024; Oliveira, 2013) e, pouco tempo mais tarde, com representantes do Poder Executivo. As primeiras discussões e experimentações se deram, assim, no momento prévio da inauguração da primeira unidade em 1997 e o caminho percorrido levou a formalização legal da parceria entre a FBAC e o estado de Minas Gerais em 2004, por meio da Lei° 15.299 (Minas Gerais, 2004). Cabe lembrar, ademais, que a centralidade das APACs no sistema penitenciário mineiro se verifica, ainda, pelo número crescente das suas unidades em funcionamento: em 1997 foi inaugurado o primeiro estabelecimento e, em 2021, o quantitativo já era equivalente a 45 unidades (Duarte; Martino, 2024). Os relatos, a seguir, ilustram o clima dessas negociações e mudanças.

(...) vocês vão encontrar lá no relatório final da CPI que a única experiência positiva que a CPI no estado de Minas foi a experiência de Itaúna. (...) foi então da secretária Ângela Pace que na época era secretária de justiça e direitos humanos. Ela ficou muito empolgada, muito impactada com o que ela viu, na época tinha um presídio recém inaugurado na cidade de Sete Lagoas foi quando ela fez uma provocação se nós queríamos replicar a experiência de Itaúna em Sete Lagoas A comunidade aceitou né? Lá iniciou então a segunda APAC, depois veio a comunidade de Nova Lima que conheceu a APAC de Itaúna com o apoio do juiz criaram a terceira APAC Nova Lima, depois veio a quarta, a quinta e a coisa foi acontecendo. Já terminando assim essa história, no ano de dois mil e dois nós recebemos uma visita muito importante que foi uma delegação dos desembargadores no Tribunal de Justiça de Minas Gerais das duas cortes criminais, né? Na época o presidente do Tribunal de Justiça de Minas era o Gudesteu Bider Sampaio e aqueles desembargadores ficaram tão impressionados com o que eles viram que sob a orientação do presidente foi criado inicialmente o programa Novos Rumos na execução penal que posteriormente se transformou em programa novos Rumos que tinha como meta e mantém ainda como meta a humanização da pena no Estado de Minas Gerais com a aplicação da metodologia APAC. Então foi designado um desembargador na época pra coordenar o programa, Desembargador Joaquim Alves de Andrade que percorreu o estado de Minas inteiro convencendo os juízes, convencendo promotores acerca da viabilidade, da metodologia, né? Então eu diria que a história das APACs ela se divide em dois momentos importantes né? Um antes do apoio do Tribunal de Justiça de Minas e depois do apoio do tribunal que agora nós tínhamos uma instituição que avalizava o nosso trabalho, né? E agora com o apoio do Tribunal de Justiça a gente conseguiu de fato trazer o governo de Minas também para pra estar mais próximo das nossas experiências que até então era tudo

muito tímido, muito amador. Nós recebemos uma visita muito importante também, que foi do, ele era senador Anastasia né? Foi nosso governador em Minas. (...) Ele visitou APAC de Itaúna também ficou muito impactado na época e foi quando levou a proposta pro governo pra começar a construir a APAC né? Claro que eu estou resumindo muito a história mas foram construídas então dezessete APACs com recursos do governo de Minas, e temos outras APACs em construção porque aí descobriram que construir a APAC também era muito mais barato do que construir prisões comuns e um outro grande diferencial foi no âmbito das assembleia legislativa porque o então deputado Durval Ângelo, ele apresentou um projeto de lei que foi aprovado por unanimidade por todos os partidos e todos os deputados uma lei que alterava a lei de execução penal do estado de Minas Gerais, conferindo às organizações da civil nos moldes das APACs digamos assim o o poder, o direito de administrar prisões sem polícia e celebrar convênios para a manutenção dessas prisões que nós denominamos centro de reintegração social. Então quando você tem o apoio do tribunal quando você tem uma legislação que te amparar juridicamente quando você tem o apoio do governo e quando você tem o apoio da procuradoria geral certamente que isso fez com que o projeto APAC pudesse se expandir com mais força no estado de Minas e posteriormente em outros estados da federação. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Ou seja, sem nenhuma falsa modéstia. Não fosse o Tribunal de Justiça, através do projeto “Novos Rumos”, do qual dentro está o GMF, o PAI-PJ (Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário) e o seguimento APAC, o sistema prisional já teria colapsado e nós não teríamos nada de novo. Muito provavelmente, você não estaria na minha frente para a gente poder conversar. Foi o Tribunal de Justiça e o GMF é uma engrenagem disso. Quando eu falo GMF, eu falo todos os juízes da execução penal do estado, todos os juízes criminais do estado. A gestão máxima do tribunal é a manchete. O Tribunal de Justiça tem feito a sua parte. (Juiz 01)

Ao avançar na análise das justificações públicas que fizeram manter e expandir as APACs como um modelo alternativo de gestão penal, não encontrei, todavia, pontos de divergência ou novidade frente à literatura sobre o tema (Duarte; Martino, 2024; Oliveira, 2013). A avaliação dos atores sobre esse sistema em que um *staff* cristão administra o cotidiano prisional e impõe uma rotina pautada na ocupação laboral, educacional e, sobretudo, religiosa, é de que há nítida eficiência se levado em consideração as prerrogativas da LEP e àquelas culturalmente estabelecidas para recuperação dos considerados criminosos (Oliveira, 2013).

Eficiência é seguir a lei de execuções penais e a constituição. Por exemplo, a lei de execuções penais fala que o indivíduo privado de liberdade deve ter acesso a saúde, educação, um local digno para dormir, para ficar, lazer, disciplina sim. Então, nada mais do que um processo de qualificação do ser humano, ele deve ter acesso a isso tudo, um tratamento digno nominal, uma pena cumprida de forma efetiva. Então, ele tem direito a isso, mas não tem acesso. O único sistema que prevê um efetivo cumprimento da lei e que reflete nos números de ressocialização, socialização e de reincidência é o sistema APAC. Lá o indivíduo acorda cedo, vai trabalhar, vai estudar, aprender um ofício, tem um momento de lazer, é tratado com dignidade, tem um ambiente prisional salubre. E aí, o índice de eficiência lá é absurdo. A reincidência em algumas unidades prisionais do Método APAC chega a três por cento, enquanto o sistema tradicional supera os cinquenta por cento. (Advogado/Defensor Público 02)

As APACs são um sistema extraordinário que busca o trato humano. Tanto que dentro da APAC tem um monte de frases e de falas dizendo: olha, você é importante, não é

problema você ter cometido um crime, vamos dizer. É um problema assim. Tanto que está lá. Mas o fato de você ter errado não significa que você agora também tenha que destruir. Eu errei, mas eu estou buscando uma remissão, tanto para mim mesmo, dentro de mim, meu auto perdão, na minha culpa. Quanto ser aceito pela minha sociedade, pela minha família. Eu errei, mas estou buscando essa remissão. A APAC trabalha muito isso. E hoje, talvez o que de fato nós tenhamos como modelo de gestão assim efetivo seria a APAC. (Membro da sociedade civil 02)

Então, por exemplo, a APAC é uma organização não governamental que consegue aplicar o dinheiro, o recurso público de uma forma tão eficiente que o custo desse indivíduo fica mais baixo. Mas como é que ele consegue isso? Porque ele envolve essa pessoa que está cumprindo pena, na administração desse recurso. Com uma certa chantagem. Porque qual é a chantagem por trás disso? Acho que a chantagem é uma palavra muito pesada. Mas, é tipo assim, olha, você está aqui, você vai ter uma estrutura muito mais confortável, você vai ter um acesso à educação, uma alimentação mais saudável, você vai ter atividade física, você vai ter escola, vai ter trabalho, vai ter renda. Agora se você não aderir a um projeto nenhum, eu te devolvo pra lá pro inferno. (...) vou aderir aos projetos aqui porque eu não quero voltar para aquele inferno. Essa é uma chantagem. Compreende? E eu envolvo você na aplicação do recurso. Eu falo, nossa conta de luz está muito alta. Se o Estado está nos dando dez mil. Nós podemos só gastar dez mil, nós não podemos gastar onze mil. Porque nós vamos ficar sem energia. Nós vamos ficar sem água quente. Você quer voltar a tomar banho frio? Então as pessoas começam a economizar porque elas querem manter o conforto de cumprir aquela pena com qualidade. Ao cumprir aquela pena com qualidade, a APAC consegue resultados absurdos. (Gestor da política penitenciária 09)

Há de se notar, ademais, que as APACs não são julgadas positivamente apenas em razão da sua face “ressocializadora”. Como bem pontuou Duarte e Martino (2024), esse modelo tende a garantir mais legitimidade frente às prisões convencionais não apenas porque materializa as presentões de assistência e reabilitação do preso – essas tantas vezes representadas em metáforas cristãs, como àquelas que dizem que a “purgação” dos condenados os levaria ao arrependimento e revelação das suas aptidões para adotar comportamento moral, social e religioso aceitável –, mas porque concilia bem, do ponto de vista público, o dilema da punição *versus* recuperação. A partir desse argumento as autoras demonstraram que oferecer assistência aos presos não os exime da rotina rígida e restritiva imposta pela ordem de privação de liberdade. Num sistema de autovigilância, isto é, sem agentes penitenciários, os presos vigiam a si mesmos e estão respaldados por uma série de ritos, procedimentos e punições. O que, todavia, não chega a ser visto como “brutalizante” e similar àquela rotina imposta por servidores penais especializados – apenas há alguns cabe a *mano dura*.

Nós fizemos uma pesquisa alguns anos atrás uma pesquisa muito simples né, em torno de em torno de mil presos no sistema comum é infelizmente nós não temos esse acervo mas é uma pesquisa que foi feita pela arquidiocese de Belo Horizonte em parceria com a pastoral carcerária na época, na época o arcebispo era o Dom Serafim, a propósito um grande amigo da APACs, e nessa pesquisa nós chegamos a uma conclusão que dizia o seguinte: oitenta e cinco por cento dos presos do sistema comum

manifestam um desejo de mudança de vida. Estavam arrependidos do que fizeram, tinham consciência do mal que fizeram, sabiam que estavam fazendo a família sofrer, né? E queria uma nova chance de estudar, de aprender uma profissão, de arrumar trabalho honesto né? De voltar pra família, oitenta e cinco por cento. Dez por cento se manifestaram indecisos durante a pesquisa, não tinham clareza, se queria mudar de vida ou não, porque alguns entendiam que ainda não tinham clareza se queria mudar de vida ou não. É porque alguns entendiam que ainda era interessante viver no crime, outros achavam que que talvez poderia sair, se tivesse um lugar melhor. Então dez por cento de indecisos. Em torno de cinco por cento diziam não! Que crime compensa. Né? Eram pessoas assim, já muito envolvidas no mundo do crime. Entendiam que o crime ainda era interessante a nível financeiro. Já não tinham mais, já não enxergavam mais outras possibilidades não é? Essa pesquisa ela nos dá uma certeza muito forte de que nós poderíamos ter experiências a exemplo das APACs para oitenta e cinco por cento da população prisional que querem mudar de vida e as APACs não fazem outra coisa senão oferecer pras pessoas privadas de liberdade uma segunda chance. Né? (...) Então se nós tivéssemos hoje uma floresta de APACs certamente oitenta e cinco por cento da população prisional poderiam estar dentro das APACs e os outros dez por cento que estão indecisos também poderiam ser conduzidos pra uma APAC e durante uns três meses serem colocados diante de uma terapêutica penal própria que os ajudasse a repensar a vida e pode ser que também desses dez por cento lá cinco, sete por cento tomaria uma decisão de mudança de vida e os outros não, não quero mudar, voltaria pro sistema. E os cinco por cento esses sim deveriam ficar em prisões até de segurança máxima porque de fato eles são nesse momento né? Pessoas que se em contato com a sociedade vão de novo ferir a sociedade. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Além disso, os defensores da APAC, os quais são filiados à diferentes arenas (institucionais ou não), sustentam que o modelo não é para “todos”, isto é, é preciso garantir para uma parcela considerada de alta periculosidade, de envolvimento longínquo com o crime e/ou de pouco ou nenhum arrependimento, a *mano dura* da prisão convencional (Duarte; Martino, 2024). Neste último ponto cabe ressaltar que, embora as APACs se pautem por critérios subjetivos ao selecionar sua clientela (Oliveira, 2013), na prática isso tende a perpetuar exigências relacionadas ao perfil dos condenados, priorizando àqueles de “menor risco” à manutenção da ordem.

Mas, por exemplo, as APACs também tinham métricas próprias. E algumas delas diziam orgulhosamente, por exemplo, que as APACs têm um índice de reincidência ou menor índice de reincidência. Realmente isso é verdade. Algumas coisas explicam isso. Então, vamos dizer que ela tem cinco por cento de reincidência. Ou seja, o preso que passou pela APAC e saiu, noventa ou noventa e cinco por cento deles não voltam a cometer crime. São dados de eficiência. Algumas explicações para isto: umas, mérito do método, outras nem tanto. Porque muitas vezes você leva determinados perfis para esses lugares, esses perfis já podem ser perfis que naturalmente não vão voltar a delinquir. Ou seja, é inerente à condição deles aquela pontualidade, aquela coisa meio pontual que foi aquele episódio na vida dele. Então, quando você tem o chamado “preso bom” numa unidade prisional, óbvio, a tendência é que você tenha melhores resultados. Bom, mas mesmo isso é relevante porque esse preso bom numa unidade ruim, a chance dele entrar para um submundo é grande. Então, tirá-lo de lá pode ser muito eficaz. (Gestor da política penitenciária 04)

Existe um exemplo hoje, bem sucedido, que chama APAC, não sei se você já ouviu dizer. Então, a APAC tem um terço do custo do sistema convencional, ela tem entre

70% e 80% de não reingresso do recuperando, lá o detento é chamado de recuperando, no sistema convencional é o preso. Eu gosto de falar custodiado, mas dentro da APAC é recuperando. Então, ali na APAC eu tenho calor humano, eu tenho política, eu tenho política de educação, educação religiosa, de trabalho, de responsabilidade, recuperando acorda cedo, ele tem rotina. E num lugar superlotado, onde tem níveis de periculosidade variados e o regime de segurança tem que ser rígido, e às vezes essa periculosidade impede os serviços de assistência psicológica, odontológica e tudo, então o sistema convencional fica sem política, fica relegado. (Gestor da política penitenciária 05)

Então nós temos que frisar primeiro em relação às APACs. É algo, assim, extraordinário (...). Agora, APAC não é a solução pro sistema, mas é um grande respiro né? Um alívio pro sistema. Você não pode pensar na APAC pro sistema inteiro. Porque ela tem por exemplo a pessoa que tem que se adaptar ao método da APAC que não é fácil. Tem hora para acordar, tem hora pra rezar porque tem preso que não se adapta a esse método e prefere inclusive ficar no sistema comum com muito mais desconforto, que não consegue se manter. Vai falar assim: Ah, mas então é aí os críticos da APAC falam assim: Então a APAC é fácil, eles selecionam o preso. Mas tem que ser, né? Pelo menos você está desafogando em parte. E, na verdade, quando você faz a seleção do peso, não é que faz a seleção pelo crime praticado. Faz a seleção pelo preso de quem é capaz de se adaptar ou não. Aí o aumento né. Tem que ser dessa maneira porque se o preso não aceitar a metodologia, ele vai criar dificuldades para o sistema. Agora, as pesquisas mostram que o número de reincidência é bem menor entre aqueles que cumprem pena na APAC do que os que cumpriram na comum, né? Ah, você não tem desvios de execução penal ali (...). (Gestor da política penitenciária 07)

Cabe acentuar, para mais, um argumento que está contido em grande parte dos trechos destacados acima: a demonstração de eficiência das APACs a partir da sua, suposta, baixa taxa de reincidência. Trato como suposição porque diz respeito a um indicador obscuro (Adorno, 1991), que não demonstra clareza dos seus rastros metodológicos, não necessariamente porque é fruto de realizações de organizações comprometidas com os propósitos da APAC (Oliveira, 2018) – o que poderia oferecer riscos de indução –, mas porque não se demonstram verificáveis as variáveis e os cálculos da equação que levam a esse resultado. No portal *online* da FBAC, por exemplo, o índice de reincidência é exibido no relatório geral de transparência da organização sem qualquer nota ou comentário relativo ao seu processo de produção<sup>14</sup>. Isso me leva às seguintes preocupações: Seria possível medir reincidência sem considerar o perfil racial dos condenados, ou as estratégias de policiamento, criminalização e condenação? Seria possível ignorar o fato de que o Brasil opera, no que tange às forças de segurança e do sistema de justiça, um processo de criminalização e encarceramento massivo de populações racializadas, jovens e moradoras de periferias (Cerqueira; Lobão, 2004; Flauzina, 2017)? Seria possível tratar o índice de reincidência como um indicador que diz do cometimento do crime e, portanto, que a métrica se obtém a partir da observação dos considerados (ex)criminosos ou este quantitativo diz mais

<sup>14</sup> Ver <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>;

sobre o nível de produtividade das agências responsáveis pela criminalização? Tais dúvidas e incongruências sustentam, em frágil equilíbrio, um argumento de grande validade pública acerca das APACs no momento atual.

Este não é, entretanto, um fenômeno desconhecido. Gusfield (1981) chama atenção para como a manipulação de estatísticas envolvendo acidentes de carro e motoristas alcoolizados fizeram parte da cultura pública sobre o problema da condução de veículos nos Estados Unidos de maneira massiva. Além disso, esses mesmos índices foram favorecidos pela ascensão de autoridades científicas que, protegidas pelo *status quo* e pelo que representavam em termos de qualificação das situações problemáticas, não eram questionados acerca da veracidade ou robustez das suas informações. Veja, aqui não estou concluindo que os índices de reincidência proclamados pelos defensores da APAC sejam falsos ou pouco representativos, mas que o fato de não ser possível averiguá-los e, concomitantemente, o fato de estarem presentes recorrentemente nos discursos dos atores, faz desse quantitativo um mito ratificador da eficiência do modelo penal em disputa.

Acrescento, ademais, ao bojo das críticas a APAC, o fato de que a desconfiança em relação ao modelo é menos eloquente do ponto de vista público. Poucos dos atores entrevistados atenuaram os resultados da APAC, tendo um deles tangenciado o assunto da reincidência associado à questão da seleção da clientela. Outro ator, que exerce a função de Deputado Estadual, se demonstrou mais inflexível à funcionalidade das unidades apaqueanas, reiterando sua preocupação em relação ao proposto equilíbrio vigente da “recuperação” e “punição”, desta vez receoso em relação ao efetivo cumprimento da última função.

(...) essas críticas também eu posso refletir na APAC. O método de reincidência é de apenas dez por cento. Claro, os presos são selecionados lá dentro. É selecionado a dedo quem vai para lá. Só vai para lá quem há dez, cinco, dois anos, não comete falta. Eu fico olhando o que o cara fez no crime dele. Eu fico olhando que é um crime só, que ele praticou na vida. Se tiver mais de dois, três eu já não levo. É claro que ele não é reincidido. É claro que os índices vão ser melhores. Não estou falando do método humanizado. Não, é maravilhoso. Que eu conseguisse humanizar os métodos assim, que eu botava escolas de música, escolas técnicas, em tudo. Isso, com certeza, faria cair a reincidência em tudo. Mas eu também tenho que ter cuidado com esse comparativo porque é um povo muito selecionado que está dentro dessas unidades. Então, eu não consigo dar esse mesmo tratamento, essa mesma metodologia para o sistema inteiro. E eu tenho que ter cuidado para não marginalizar mais o restante do sistema, mandando todos os recursos para esses sistemas que são, pretensamente, mais eficientes. E fazer deles modelos. Porque aquilo não é o grosso. Qual o percentual de presos que estão dentro desse tipo de unidade hoje? Comparativamente é o comum. Eu não posso largar pessoas em lugares que são masmorras, para fazer lugares modelos, para dizer que eu tenho a solução do problema carcerário. (Advogado/Defensor Público 01)

Eu fui lá na “APAC mãe”, lá, de Itaúna, e vi um punhado de aberrações que não eram divulgadas. Por exemplo, o diretor, liberou 2 presos em 45 dias fora para procurar emprego. Mas ele era diretor, não era o juiz de execução e liberou. Um deles voltou lá pra ex-mulher e deu 11 facadas nela e matou a ex-mulher. E aí, nós tivemos que ter as pessoas, dentro da Câmara Municipal de Itaúna, indo lá depois fala assim, “olha, o preso que está lá tomando conta é o preso que deixa entrar maconha, cocaína”. Esse que é o modelo? Modelo, aonde o cara que quase matou a mulher estava lá preso, é solto, o cara vai lá e mata a mulher? Como é que fica a vítima? Como fica a vítima nesse processo? Quem disse que o diretor dá, dá... Agora, se no lugar, se numa determinada unidade da APAC, o preso é tratado como preso, e não como carcereiro... Bom, ali, eu posso até entender que a coisa vai funcionar. Quando eu estava falando da poesia, do lirismo, é porque eu sabia que vocês iam chegar lá. Só que a realidade de quem conhece e quem sabe o que acontece é diferente do que andam divulgando pela, pela mídia tradicional. Então, agrada, “aqui é muito mais humano”, “aqui é assim”, mas nesses termos? Eu pego um estuprador e falo, “agora, você virou carcereiro, você olha lá?”. Ou você tá achando que o preso não é conivente com outro preso? Lógico que ele é conivente com outro preso. Ele está na mesma circunstância. (Deputado Estadual 03)

Importa registrar, considerando mutuamente a visão hegemônica das APACs e as resistências em menor escala ao modelo, que isso compõe as faces de uma mesma moeda. Isso ocorre porque, conforme argumentam Duarte e Martino (2024), a APAC, vista como uma solução coletiva para os problemas do sistema penitenciário convencional, gera consenso não exatamente sobre a sua existência, mas sobre os mitos penais que persistem nas prisões mineiras. Dessa forma, as APACs mantêm vivos os debates e as experimentações sobre a função da prisão, que continua dividida entre duas finalidades paradoxais: recuperar e punir. Quando essa dualidade se mostra inviável, a solução passa a ser a negociação dos critérios que definem quais perfis criminosos devem ter acesso prioritário aos serviços penais ressocializadores ou retributivos.

Esse quadro acentua-se ao levarmos em conta o fato de que o destino dos perfis criminosos aptos à ressocialização são as APACs, o que as constitui como um *locus* de exercício e acesso a direitos a grupos específicos da população penitenciária, tornando possível conclusões como àquela que diz que acesso à direitos na prisão é privilégio de poucos. Esse tipo de unidade, todavia, reconhece a necessidade de se manterem as “prisões convencionais”, para onde devem ser levados e mantidos os considerados “irrecuperáveis”.

### 5.3. A TRÍADE DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NOS SERVIÇOS PENAIIS: INOVAÇÃO, SOLUÇÃO E O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE

Sob a égide da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004), que institui as normas gerais para licitação e contratação da parceria público-privada na administração pública,

o Governo estadual de Minas Gerais inovou ao firmar consórcio com um ente privado – o Gestores Prisionais Associados (GPA) – para provimento de serviços penais especializados. Tal parceria se deu no ano de 2009, quando a política penitenciária buscava solucionar seus problemas históricos – superlotação, custódia em carceragens policiais, manutenção da ordem no ambiente prisional – ao mesmo tempo que procurava alternativas para gerir as expectativas de aumento da capacidade do sistema (Correa; Crosi, 2014; Cruz, 2011). As APACs, portanto, não se apresentaram como uma saída exclusiva, mas serviram de experiência pregressa que, de certo modo, pode ter encorajado à repartição da responsabilidade pela aplicação da pena entre diferentes entes que não àqueles ligados ao Estado.

Pois bem, a criação de um Complexo Penitenciário por meio de Parceria Público-Privada, com a disponibilização de pouco mais de 3 mil vagas parecia atender a objetivos prioritários da política empreendida na época: expansão e modernização (Cruz, 2011). Partindo de um investimento milionário, de cerca de 5,9 bilhões de reais em valores atuais (2023),<sup>15</sup> o estado concedeu a GPA a construção e gestão do Complexo Penal a ser sediado no município de Ribeirão das Neves (MG), localizado na região metropolitana de Belo Horizonte. Ao longo dos 30 anos de concessão, o grupo deveria oferecer atenção médica de baixa complexidade aos internos, educação básica, treinamento profissional, recreação esportiva, alimentação, assistência jurídica e psicológica e, também, vigilância por meio de um sistema integrado e altamente tecnológico (Minas Gerais, 2009). O conjunto desses elementos representavam, à primeira vista, inovação – uma vez que se tratava da primeira concessão administrativa para serviços penais do Brasil (Guéguen, 2017), e solução – uma vez que a integralidade da infraestrutura e dos recursos previstos garantiram o cumprimento da LEP como, até então, não se observava em nenhum estabelecimento penal administrado pelo Estado.

A PPP foi uma excelente iniciativa também, na época, a ideia teve grande controvérsia sobretudo do ponto de vista de uma espécie de delegação para o particular de uma tarefa, uma missão, que era estritamente do poder público. Mas, numa parceria que permitiu que o setor privado pudesse dar velocidade, escala e um tratamento profissionalizado, com o estabelecimento de métricas para avaliação, inclusive e uma co-gestão, uma espécie de co-gestão do público e do privado no setor prisional. A ideia, inclusive, era que o modelo pudesse tornar uma referência para quem sabe estabelecer parâmetros de comparação com a gestão prisional do poder público, um pouco mais de excelência. A ideia, também, era que houvesse nessa unidade elementos de tecnologia com abertura de portas a distância e além de outros que envolvessem também uma assistência jurídica, médica, odontológica, um pouco mais de excelência também, um padrão mais uniforme, um tratamento que também preservasse a estrutura de uma unidade limpa e sempre adequada, sem superlotação. (Gestor da política penitenciária 04)

---

<sup>15</sup> Deflator implícito do PIB com ano de referência equivalente a 2023. O valor nominal, calculado no ano de 2008, era próximo de 2,1 bilhões de reais.

Aqui nós temos um modelo que é um modelo muito bom que é a parceria público-privada, a PPP. Que precisa de ajustes, mas tem uma condição muito humanizada de comprimento de pena. Em que a modernização, a utilização da tecnologia favorecem tanto a pessoa privada de liberdade como o policial penal. E num custo que seria muito mais condizente com a sociedade. A eficiência é sempre mais barata que a ineficiência. Se eu tenho um custo de um sistema que não funciona, ele é caro demais. (Juiz 01)

Nessa dinâmica de responsabilização, o Estado de Minas Gerais passaria a assumir um posto de fiscalizador, garantindo que as cláusulas estabelecidas em contrato fossem efetivamente cumpridas (Minas Gerais, 2009). E, a partir disso, especialmente após inauguração do complexo em 2013, as experimentações e investigações deflagraram uma série de justificações moderadas e desconfianças em relação a efetividade do modelo. Diferente das APACs, a PPP Ribeirão das Neves parece não gerar tanta unanimidade na sua defesa, uma vez que é preciso dosar, como apontam os atores, os bons resultados da unidade em vista de uma série de critérios que previnem o seu desmantelamento como comumente se observavam nas unidades prisionais convencionais. Além do alto investimento, não há superlotação porque não é prevista a possibilidade de o complexo receber presos para além da sua capacidade, o que está previsto contratualmente – garantindo certa legitimidade desse modelo, como também é o caso das APACs, frente as prisões convencionais. Também não há grandes riscos de fugas e rebeliões porque, partindo de um sistema de vigilância tecnológico e da recorrente fiscalização por parte de agentes estatais, os gestores tendem a garantir manutenção da ordem constantemente. Ademais, a “virada” da cadeia pelos presos poderia ser tomada como razão para aplicação de multas em cifras consideráveis. Por fim, como também está contido nas narrativas, há seleção de clientela de pessoas privadas de liberdade em razão do seu perfil – os considerados de alta periculosidade são descartados e geralmente enviados para a unidade de segurança máxima “Nelson Hungria” (Ribeiro *et al.* 2019).

Já as parcerias público-privadas, eu também acho que ela no papel funciona maravilhosamente bem. Mas é um contrato de execução difícil e tem ali muitas cláusulas dentro do contrato que trás sempre um embate entre o gestor e o Estado. E ali também existe uma seleção de quem vai pra lá. Isso é um grande problema, né? Você ter o controle da gestão de vagas é um problema crítico. Que você tem que estabelecer melhor um critério de quem vai ou não para essa penitenciária. Agora basta visitar o sistema penitenciário do sistema comum e a PPP, que é uma diferença gritante também. Né? Você tem muito melhor condições dentro da penitenciária administrada por particular. Por várias situações, né? Quer dizer, o preço da licitação, por exemplo, é caro. Você vai comprar um aparelho de raio X, por exemplo, na webcam, como é que chama aquilo lá o, que escaneia né? Para realizar revista íntima. O preço pro estado é cinquenta, sessenta, setenta por cento mais caro do que o privado. Não é que ele pode pagar ali na hora, pode ganhar o desconto pagando. O estado tem o problema da licitação, né? Então nesse ponto é mais ágil a solução para a

manutenção da penitenciária pelo sistema privado, qualquer problema que aconteça é resolvido imediatamente. No Estado, pra você consertar na caixa d'água você tem um problema sério que é a lei das licitações. Te obrigam, né? A obedecer determinadas regras e tudo fica difícil, né? Os consertos mais simples você tem dificuldade de resolver. Agora qual é o grande diferencial da PPP que não pode comparar também? Em relação ao sistema prisional? É exatamente a superlotação. A PPP não vai ter superlotação nunca, porque está no contrato. Ela não pode receber mais do que tanto. Agora o sistema comum não tem jeito. (Gestor da política penitenciária 07)

Já na parceria público privada, o que na verdade está acontecendo? A performance é do parceiro privado. Ele está fazendo exatamente o que a lei determina. Ele coloca uma comida de qualidade, ele coloca o médico de qualidade, coloca professor de qualidade, ele coloca sistema social de qualidade, psicólogo de qualidade, psiquiatra de qualidade. Então, tudo aquilo que a lei prevê que o privado tem que cumprir para ele ter a performance bem avaliada. Então, a pessoa que está cumprindo pena numa parceria público privada, sabe que se ele passar mal, ele tem o medicamento certo. Ele tem o médico certo. Se ele precisar ser transportado pro hospital ele vai ter uma viatura nova para levar. Se ele vai numa sala de aula ele bate numa sala de aula que é climatizada, porque ele não vai ter sabe? Ele vai ter água potável para ele beber, ele vai ter a comida toda hora certinha. Então, isso são performances que são medidas na atuação do parceiro privado. É evidente que esse cumprimento de pena, ele passa a ter uma qualidade, enquanto uma cela na unidade prisional normal, chega a ter doze, quatorze, dezesseis pessoas numa cela, numa cela que cabe seis, a PPP vai ter um número exato, cabe quatro, cabem quatro. (Gestor da política penitenciária 09)

O problema da legitimidade da PPP Ribeirão das Neves se intensifica quando o julgo público trata da atribuição de prerrogativas anteriormente exclusivas do Estado. Isso assegura disputas em torno da responsabilidade política, que se pauta em questionamentos sobre a legalidade normativa – que está previsto na LEP (Brasil, 1984b) e em outros tantos regimentos com poder jurídico que definem a concentração do uso legítimo da força e de outros serviços à entes públicos –, mas também sobre a legalidade moral – que envolve a desaprovação da designação dos serviços penais a instituições privadas, que garantiria a sua existência perscrutando a obtenção de lucros.

Nós temos aqui no nosso sistema, a parceria público-privada que funciona em Ribeirão das Neves, o complexo. E tem se mostrado eficiente do ponto de vista de atendimento, de uma qualidade muito boa de prestação de atendimento ao preso, as questões de segurança. Entretanto, ela tem que ser avaliada no aspecto legal. Porque me parece que, aí falando de uma perspectiva jurídica. Eu também sou advogado e embora não advogue em razão da minha condição de servidor público, eu vejo que há ainda um impedimento para que possa se aplicar esse modelo. Porque o poder de polícia não pode ser dado a ente privado, não pode ser feito dessa forma. Aí, o que tem sido feito é a parte privada cuidar do atendimento, cuidar da hotelaria, cuidar do contato direto com o preso. E a parte do estado, que é a parte que vai exercer o poder de polícia, cuida da área externa, das escoltas e da segurança dos muros. É o meio termo que foi encontrado para tentar dar uma certa legalidade. Mas na minha opinião, salvo melhor juízo, eu acho que compete ao estado. Tudo. E esse contato do ente privado, que são os monitores que abrem cela, que dá ordem para os presos sair e retornar, é um exercício do poder de polícia. E por ente privado, irregular, na minha opinião. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

Então, a maior indústria de blindagem de carro e a maior indústria de segurança privada armada do mundo é no Brasil. Então, você cria insegurança que alguém vai ganhar com isso. Mas, ao mesmo tempo, se você pegar, por exemplo, denúncias de corrupção em construção de presídios, denúncias de corrupção em servir alimentação, você vê uma coisa louca, né? Então, esse modelo da indústria do preso é o modelo oficial. Dá certo. Certíssimo! É para não recuperar ninguém. (Deputado Estadual 01)

A PPP tem resistência até hoje, não é? Resistência do poder judiciário, resistência do Ministério Público, resistência dos próprios policiais penais. Resistência de muita gente que entende que não é dever do estado não privatizar a questão penitenciária. (Gestor da política penitenciária 06)

O sistema prisional não pode ser só uma fonte de lucro para um empresário, para um conglomerado de pessoas que querem investir na resolução do problema prisional criminal. Tem que se tomar o devido cuidado, porque senão nós vamos ficar fomentando o crime para, na outra ponta, gerar lucro para alguém. (Membro da sociedade civil 02)

Tomo assim, a tríade que constitui os processos de experimentação em torno da PPP – inovação, solução e problemas de legitimidade – e que dão origem à uma série de justificações e avaliações públicas sobre a sua existência, como parte fundamental das disputas em torno das prisões mineiras. A PPP, assim como as APACs não apenas fazem parte, mas também moldam os processos de problematização e de responsabilização do sistema penitenciário. Embora a PPP seja mais frequentemente questionada quanto à sua capacidade e efetividade na gestão da pena, especialmente em comparação ao apoio amplo que as APACs recebem, ambas mantêm vivo o dilema entre recuperação e punição. Além disso, ambas servem como laboratórios de experimentação, evidenciando as ambíguas pretensões punitivas que perpassam o imaginário público sobre as prisões. Por outro lado, elas tornam possíveis, ou ao menos reforçam, práticas discricionárias em torno do acesso a direitos pela população privada de liberdade, garantido que os serviços laborais, educacionais e assistenciais sejam restritos à determinados grupos de prisioneiros. Isso não seria possível sem a movimentação pública e política em torno das prisões e da manipulação pragmática de normativas como a LEP, que se dá por meio de atravessamentos a ela direcionados, como aquele permitido pela lei de concessão administrativa à entidades privadas (Brasil, 2004) e utilizado para amparar a parceria público-privada nos serviços penais em 2009 (Minas Gerais, 2009).

## **6. MANUTENÇÃO DA ORDEM E PUNIÇÃO COMO CAMINHOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO**

Neste último capítulo pretendo lançar mão dos últimos objetos de problematização e responsabilização que constituem a cultura pública sobre as prisões de Minas Gerais. Esses elementos estão, em maior ou menor grau, entrelaçados com os aspectos históricos, políticos e factuais já discutidos, embora introduzam novas camadas de análise. Um exemplo disso é a importância da burocracia da custódia penitenciária, aqui representada pelo corpo de servidores que mantêm a ordem nos estabelecimentos penais, e que será analisada à luz da lógica da autoridade de Gusfield (1981).

O objetivo é fornecer evidências que consolidem os agentes penitenciários, recentemente elevados à categoria de policiais penais, como um grupo de atores legitimados a desempenhar funções de responsabilidade política no âmbito dos serviços penais. Para isso, retomarei a discussão sobre a LEP como um recurso normativo passível de manipulação pública. Além disso, farei algumas observações sobre como o medo das facções criminosas tem moldado o imaginário prisional e favorecido o fortalecimento do ideal retributivo nas prisões.

### **6.1. LEI DE EXECUÇÕES PENAIS: FICÇÃO COMO MÉTODO PARA PRIORIZAÇÃO DA FUNÇÃO PUNITIVA**

Como já discutido, a LEP, seja nos seus fins voltados a punição ou recuperação, não é alvo de unanimidades discursivas e práticas no âmbito da política penitenciária de Minas Gerais. Entretanto, há de se convir que, por uma série de fatores, a função de recuperação tem sido subjugada a lugares específicos e a orçamentos insuficientes, sobressaltando o viés retributivo. Seria interessante pensar, a partir disso, como é possível conviver com o paradigma da LEP e, ainda assim, fazer dela um estandarte idealizado, mas não completamente tangível. Partindo dessa premissa, desejo argumentar que a forte crença na Lei de Execuções Penais não é um constructo literalmente convergente ao que, de fato, ela prescreve, mas sim um exercício cotidiano, retórico e prático. Nem mesmo é, completamente, a busca obstinada pela humanização do sistema prisional e o reconhecimento integral das pessoas privadas de liberdade como sujeitos de direito. Ainda que caibam essas preocupações, é necessário considerar outros interesses, os quais, quer queira quer não, precisam gerar justificações públicas que os associam ao regimento fundamental das prisões.

As justificações públicas podem ser vistas como ficções que os atores criam sobre a realidade, baseadas nos referenciais culturais e normativos estabelecidos no cotidiano das sociedades — para usar os termos de Gusfield (1981). Nesse sentido, a ênfase dada à função retributiva da LEP no espaço público e na formulação de políticas penitenciárias é, em parte, resultado da importância que os próprios atores lhe atribuem. Os trechos selecionados para fundamentar essa observação destacam a punição e a segregação dos apenados como funções prioritárias da LEP, ressaltando um compromisso com a "segurança" e a "ordem" que ela oferece — ainda que essa ênfase seja construída pelos próprios intérpretes. Logo, interessa notar que o fenômeno da interpretação seguido da justificativa tende a adquirir um formato alienado, isto é, os atores não deixam explícito que a materialidade que enxergam na normativa é fruto das suas próprias experiências ao constituí-la, e não produto do investimento assíduo em fazer cumprir o que ela prescreve.

Olha, a função do sistema, ela está muito atrelada à lei 7210/84, que é a Lei de Execução Penal. Então, o policial penal, ele tem como diretriz a Lei de Execução Penal, é, que muita gente, de forma muito poética, acha que a primeira missão do policial penal ou do sistema prisional seria reinserção social, não! Mas não sou que falo, é a lei que fala. A lei, ela não foi criada, é, como prioridade a reinserção social. Muita gente pode causar espanto, “ah, mas não é rede social? Não é reinserção?”. Não, é punir! Primeiro, é punir. Só que isso perdeu-se de vista com tantos discursos com essa visão. Primeira função é punir, é garantir o cumprimento da pena. Então, a primeira função que um policial penal tem, dentro da unidade prisional, é garantir o cumprimento da pena e, obviamente, à medida que esse preso, sob a, sob a ótica da Lei de Execução Penal, é, no cumprimento dela, porque o grande instrumento de trabalho de um policial penal é a Lei de Execução Penal, obviamente, com as nuances do ponto de vista administrativo da própria função que ele tem dentro do sistema, é, também garantir a reinserção social. através, né? Das políticas públicas que são desempenhadas, são desenvolvidas pelo sistema prisional, dentre eles a questão da ocupação, né? Com trabalho... Então, é garantir também, garantir a integridade física, a vida, porque para você cumprir a pena, não é? Você tem que ter as suas garantias dentro do cárcere. Então, ao garantir a integridade física, a vida, respeitados seus direitos, mas cumprindo a pena, ponto. (...) Garantir que ele cumpra a pena é garantir segurança do estabelecimento prisional, então, dentro da unidade prisional, ele tem como prioridade garantir a segurança para que o preso não fuja e não ataque as pessoas lá fora. Então, essa é, é, é, são basicamente, né? Além das escoltas de presos, das transferências, às vezes, o preso tem que ser retirado, o sentenciado tem que ser retirado, é, pra ir ao médico, no dentista, ser escoltado de um pavilhão pro outro, de uma unidade prisional que está superlotada para outra unidade, também a escolta externa, né? Que eles fazem cotidianamente... Policiamento nos muros, intramuro, externo, interno, escolta, tudo isso são atribuições que são desempenhadas pelo sistema prisional. (Deputado Estadual 03)

Olha, existe dentro do nosso escopo de legislação a função do sistema prisional. Ela é uma função dentro dessa visão jurídica, do guarda-chuva constitucional e infraconstitucional da lei de execução penal. Ele tem, nessa vertente, uma função de segregar. Mas não é segregar somente, é segregar e transformar. Então, a minha visão que o do sistema prisional é essa, ela tem a visão de segregar, de cumprimento da pena, mas não só isso. Ela precisa segregar e transformar aquela pessoa para que ela possa voltar ao seio da sociedade, né, para que ela possa cumprir essas obrigações

como cidadão e seguir a vida. Então, é mais ou menos isso que eu entendo do sistema prisional. Um ente. Um espaço em que o estado possa cumprir essas obrigações legais, para que possam segregar, naquele primeiro momento de cumprimento de pena, a pessoa que ficou à margem da lei. (Gestor da política penitenciária 08)

As experiências que constituem esse processo de alienação do auto agenciamento na interpretação da LEP e, especialmente, que fazem tornar prioritário o viés retributivo e punitivo são inúmeras, como àquelas já descritas nos Capítulos 5 e 6 sobre os problemas causados pela expansão e modernização, problemas orçamentários e dificuldades de implementação de políticas de ressocialização em larga escala. Acrescento, todavia, para fins de robustez do argumento, trechos específicos de justificações de atores ligados ao sistema de justiça criminal pois residem nelas um aspecto comum a muitos outros atores e as suas respectivas experiências.

Cabe indicar, logo no primeiro trecho, como a preocupação de fiscalização das condições de cumprimento da pena por um juiz de execução penal parece restringir-se, em boa medida, a processos ritualísticos da burocracia penal, em que o cumprimento da rotina de investigação detém-se sobre aspectos ligados à infraestrutura das prisões e, concomitantemente, aos “benefícios” da pessoa presa – um jargão para dizer que ela será mantida em privação de liberdade conforme o tempo determinado, o que leva em conta também a progressão de regime e possíveis remissões na pena. Tratam-se, assim, de atividades ratificadoras do caráter retributivo da pena, os quais são garantidos por uma distribuição ampla de papéis: a polícia prende, o promotor de justiça indicia, o advogado defende, o juiz condena, a agência penitenciária custodia, outro juiz fiscaliza, outro promotor fiscaliza, o preso permanece preso e, por assim, o fluxo de processamento e penalização se estabelece como num modelo de produção fordista (Batitucci *et al.* 2010; Coelho, 1986).

Então, o juiz tem primariamente que fazer o seu papel que é analisar todas as situações do direito subjetivo, analisar os períodos de progressão de regime, concedendo as progressões, conceder as remissões de pena, conceder todos os direitos subjetivos tempestivamente, esse é o primeiro passo que o juiz tem que fazer na execução penal. É a parte da prestação jurisdicional célere e eficaz, adequada. O segundo aspecto é o aspecto da fiscalização das condições de cumprimento de pena, a fiscalização das unidades prisionais, com relação à estrutura física. Esse é o grande papel que o juiz faz, fiscalizatório. Eles fazem a inspeção, emitem um relatório e fazem o encaminhamento do relatório às autoridades que devem tomar atitudes mais concretas porque a jurisdição, por essência, é provocada. Não é bom que o juiz inicie o processo e ele seja o julgador desse mesmo processo. Porque há a tendência de uma contaminação subjetiva. Se eu inicio uma coisa, eu inicio porque eu acho que é como eu estou achando que é. Então, o juiz tem que ficar equidistante mesmo. Então, ele comunica ao Ministério Público, Defensoria Pública, a Comissão dos Direitos Humanos da OAB, o Legislativo, aos outros órgãos correcionais, ao Poder Executivo, dizendo: “olha, são várias irregularidades que demandam providências”. Ele aponta as providências que ele acha. Mas ele deixa para outro, porque o sistema penitenciário é controlado econômica e administrativamente pelo Poder Executivo. Esse é o papel primário: manter, o que a gente chama aqui numa linguagem mais simples, em dia o

benefício da pessoa. A análise subjetiva, que todo mundo vulgarmente chama de benefício. E fiscalizar as estruturas e as condições de cumprimento da pena privativa de liberdade. (Juiz 01)

Não foram raras as vezes em que houve menções aos gargalos nesse fluxo de papéis e experiências promovido pelo sistema de justiça criminal junto a outros atores e agências, mas eles nem sempre reforçaram movimentos contrários ao que está estabelecido. Ainda que as evidências obtidas por meio das entrevistas sejam poucas para demonstrar como são superados os entraves, pude identificar algumas delas em que o incômodo se dá, justamente, quando o papel excede àquele voltado a garantia da retribuição.

É uma experiência pessoal minha, o relacionamento foi sempre muito bom também. Eu lamentei muito algumas liberdades que os juízes deram, contrariando meu pedido, e não foram poucas. A formação do promotor é assim, no sentido de ocupar na sociedade e no governo um papel de ser o responsável por levar ao juiz o processo penal e acompanhar para que haja uma punição correta. E por conta disso, surge a fama de que o promotor está sempre pressionando o juiz para dar uma sentença mais alta e condenar. Não é verdade, a gente, na maioria dos casos, os promotores trabalham pela justiça e querem ver a coisa efetivamente cumprida da forma correta. Em inúmeros casos, os promotores pedem absolvição. Então, o meu relacionamento com os juízes foi marcado por muitos processos que eu levava para eles e eu sempre procurava deixar o serviço em dia. Isso implicava, às vezes, em lotar a mesa do juiz de serviço. E os juízes atenderam a maioria dos casos, dando as condenações que eu pedia e fomos assim muito felizes nesse assunto. (Promotor de Justiça 01)

Na época, eu acho que, com a fiscalização que a gente promovia, a gente, eu acho que os responsáveis ficavam mais temerosos de alguma conduta um pouco mais ilegal, desarrazoada, “lá vem os chatos”, num sentido mais fiscalizador mesmo, não num sentido modificador. Não foi esse o nosso papel à época. Quando eu entrei para a promotoria, tinha muitos processos a serem analisados para a verificação de benefícios. “Se um preso que tá com um benefício num desses processos morre na cadeia, não quero carregar nas costas”. Trabalhei igual louca, fiz igual louca, coloquei os estagiários para calcular, teve erro, “quem faz pouco erra pouco, quem faz muito erra muito”. O que fizemos foram mais fiscalizações, chamando atenção para as condições ruins que tinha, algumas interdições que não foram indeferidas. Depois da CPI é que houve mais mudança, era tudo fora da LEP. Deu voz para quem não tem voz. Nossa função foi dar voz para aquelas pessoas que, cometendo crimes ou não, são humanos. Não houve mudanças significativas na condição deles. Ainda está muito aquém do que deve. Dependendo do que você queria, a pasta não avaliava muito bem... O MP queria que levasse para o lugar adequado e o secretário respondia “não tem”. Não posso falar pelo MP inteiro porque alguns também não se importavam, não vou mexer com esse vespeiro, como as atribuições são muitas, ele pode fazer vista grossa também. O juiz/promotor tem que fazer visitas todo mês, mas não é cumprido com rigor. Quando é, tem embate. (Promotor de Justiça 02)

De outro modo, a ênfase na função retributiva, tanto no espaço público quanto na formulação das políticas penitenciárias, decorre, também, da percepção de certos atores de que a função de "recuperação" ou ressocialização é dispendiosa. Mais do que isso, para eles, a LEP já não é vista como um comando impositivo que deve reger o cotidiano das prisões, como

acreditam os que defendem seu caráter punitivo. Quando se trata da ressocialização, a LEP é considerada um instrumento insuficiente pra induzir práticas institucionalizadas. Assim, para garantir a “realização” da LEP é preciso ir além, investindo em mobilizações mais amplas e arrançadas politicamente. Nesse contexto, assumindo a necessidade pragmática em torno do acesso a direitos e à atividades laborais, educacionais e psicoterapêuticas para as pessoas privadas de liberdade, os atores se veem autorizados a justificar o não cumprimento da LEP por meio da ficcionalização dos obstáculos e desafios por eles encontrados.

Isso é gestão, você não precisa de fazer lei para humanizar um (...) uma unidade penitenciária, você não precisa de lei. Precisa ter autoridade, que é fundamental ele ter autoridade, ele ter sensibilidade, ele ter credibilidade e ele tem que ter é vontade de fazer... (Gestor da política penitenciária 01)

Poxa, difícil dizer. Eu acho que no fundo, no fundo, óbvio, as leis têm um papel fundamental. Mas no fundo, no fundo, acho que não são as leis. Engraçado, né? Não são as leis que transformam, entendeu? Você tem uma lei de execução penal de mil novecentos e oitenta e quatro, com alguns incrementos, que nunca foi posta em prática exatamente. Você tem regras universais, tratamento de direitos humanos para os presos, dedicado aos presos, convenções. E não sei, eu não sei se foram exatamente marcos legais. Eu acho que nessa área, é uma área que, infelizmente, ela depende tanto das pessoas ou dos gestores, muito mais do que das leis, entendeu? Porque acho que é isso. Então, você vai ter a mesma lei aplicada de maneiras diferentes, porque há sempre muita improvisação nesta área. Não tem política pública. Me falha aqui, um pouco, sobre um marco legal. Eu não consigo identificar o marco legal. Eu consigo identificar, talvez, um grande retrocesso. No fundo, no fundo, a lei não acompanha a atitude. (Gestor da política penitenciária 04)

Basicamente a ressocialização, é o grande papel, né? A pena na nossa lei de execução penal estabelece que a pena tem não apenas a função de punir, né. Mas especialmente evitar a reincidência. A reincidência com a recuperação do sentenciado, né? Da pessoa que recebeu a sanção e ela precisa retornar pra sociedade. Então o sistema carcerário tem sempre que ter esse objetivo e confiar que todas as pessoas são recuperáveis, né? Por qualquer que seja o crime praticado. Na prática você tem muitas dificuldades. (...) Quem defende direitos humanos está perdendo a vaga na política e quem defende o oposto acaba sendo eleito, né? É um outro lado dessa moeda, né? Então os discursos mais punitivistas mais atentatórios a uma efetiva ressocialização do preso na cadeia, é o discurso que ele está vencendo atualmente, né? Tem a bancada dos próprios policiais militares, a bancada dos agentes penais, a bancada dos fazendeiros geralmente muito ligado a isso, a bancada da bala. Então os repórteres desses programas são mais sensacionalistas, né? Que exploram a questão criminal, também tem muitos deles, são políticos hoje, né? Uma candidata colocou uma bandeira de combate ao crime, mas sem critério algum, né? Está se afastando completamente do que determina a lei de execução penal no Brasil. Então isso é um cenário muito preocupante. Né? (Gestor da política penitenciária 07)

Logo, fica demonstrado como o artifício da ficcionalização somado ao exercício da justificação – experimentar, investigar, racionalizar e narrar (Gusfield, 1981), é o método de construção de discursos dos atores sobre a LEP – que gera um contraponto em razão das experiências na justiça em linha de montagem. Além disso, depreende-se que,

independentemente das ênfases e interpretações geradas sobre essa normativa, ora alienando as implicações e investimentos de ordem prática impostos a ela outrora assumindo as dificuldades para sua “realização”, a função retributiva adquiriu maior centralidade em detrimento da sua função ressocializadora.

A partir disso, desejo avançar nas discussões sobre quais atores foram reclamados para assumir o cumprimento da retribuição no que ela representa em termos de controle e manutenção da ordem. Para tanto, dedico-me ao tema das facções criminosas abrigadas nos estabelecimentos penais, as quais parecem contribuir, enormemente, para estabelecer os policiais penais como autoridades penais.

## 6.2. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS: PULSÃO PARA PROFISSIONALIZAÇÃO PENITENCIÁRIA

Mencionei brevemente no Capítulo 3 como, na ocasião da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a situação carcerária de Minas Gerais em 2002 (ALMG, 2002), foi recomendado aos gestores da política penitenciária que implementassem um regime disciplinar dentro das prisões, de modo a instituir práticas padronizadas de reforço punitivo e manutenção da ordem. Isso adquiriu correspondência pouco tempo depois, especificamente com a promulgação da Lei nº 10.792, de 1 de dezembro de 2003 que criou o Regime Disciplinar Diferenciado. Tratava-se de satisfazer a necessidade de substituir o regime de liberalização que imperava nos grandes estabelecimentos penais entre 1999 e 2002 durante o Governo de Itamar Franco. Todavia, a inspiração para a normativa e para o que ela significava em termos de *modus operandi* teve origem na observação das decisões combativas tomadas pelo governo paulista frente às organizações criminosas – em especial, o Primeiro Comando da Capital (PCC) – que agiam no interior das prisões daquele estado (Silva; Ribeiro, 2024). O episódio conhecido como “a megarrebelião”, deflagrado em 29 unidades prisionais do estado de São Paulo foi o espetáculo-catástrofe capturado pelos atores para dramatizar a situação das carceragens e o favorecimento nelas contido para ascensão do crime organizado.

Minas Gerais agiu, portanto, pelo medo: era preciso evitar e neutralizar as oportunidades de formação das organizações criminosas nos presídios mineiros (Silva; Ribeiro, 2024). Somada a essa justificativa e pautada na promulgação da lei que instituía a carreira de agente penitenciário (Minas Gerais, 2003), era latente a necessidade de profissionalizar o *corpus* da guarda prisional, o que também liberaria o efetivo policial que operava nas penitenciárias

mineiras. Esse arranjo foi oportuno para que o estado mimetizasse o comportamento de outros estados, isto é, garantisse investimentos similares aos observados em São Paulo e no Rio de Janeiro de profissionalização dos agentes de segurança sob uma ótica militarizada (Silva; Ribeiro, 2024). Além disso, a realização de treinamentos interestaduais entre corporações se fez condição importante para criação do Comando de Operações Especiais (COPE) por meio da Resolução de nº 799 de 2005 da SEDS/MG. O COPE, inspirado no quase homônimo Serviço de Operações Especiais (SOE) fluminense, tinha como suas principais funções “(i) realizar, em suplementação ao trabalho desenvolvido pela estrutura de proteção dos estabelecimentos penais, atividades necessárias ao restabelecimento da ordem e da segurança na unidade penal; (ii) cumprir operações locais, intermunicipais e interestaduais de escolta de presos, quando a periculosidade justificasse tal medida” (Silva; Ribeiro, 2024, p. 13). Em outras palavras, o COPE foi concebido para realizar as guardas de muros das prisões (interna e externamente), escoltar presos e intervir em condições de risco por meio do uso da força (como durante rebeliões).

Uma mudança posterior, que vai ser oficializada com a criação do Grupo de Intervenção Rápida (GIR) por meio da Resolução de nº 1.226 de 2012 da SEDS/MG, um novo salto de profissionalização foi dado. O GIR assumiu as atividades de pronta resposta no trato dos presos (escolta) e de casos de insurgência, e o COPE ficou delegado à atuações mais pontuais quando a força e estratégias do GIR se demonstrassem insuficientes para superação de conflitos. O caráter policialesco e de especialização nas táticas de uso da força foram, assim, ao longo dos anos, reconduzindo o clima das unidades prisionais a novos patamares. Nesse ínterim, foi sendo constituída a percepção sobre a presença de organizações criminosas no interior dos estabelecimentos penais de Minas Gerais, o que reforçou a legitimidade da presença dos grupos especializados de guarda e a força já empenhada pelos agentes penitenciários (Duarte; Araújo, 2020).

Quanto aos dados analisados nessa dissertação, há nuances importantes sobre a constatação “organizações criminosas e pulsão para profissionalização”. Começamos pelo fato de que, mais do que tratar sobre como as facções passaram a estabelecer redes de relacionamento e recrutar novos membros nos presídios mineiros, o que forneceria possíveis pistas sobre a gradação ou desordenamento dessa expansão, os atores constituem as organizações criminosas como uma factualidade da qual não se pôde evitar. Esse é um dado convergente ao que foi identificado por Duarte e Araújo (2024) ao analisar as faces de expansão do PCC em Minas Gerais e constatar que, para além de determinados fluxos estabelecidos pela irmandade nesse território – o qual possivelmente está ligado a tentativa de monopólio do

comércio de drogas no triângulo mineiro (Ribeiro *et al.* 2019) – os discursos e práticas em torno dessa organização não se limitam somente aos seus membros. Sendo assim, a percepção de agentes estatais e outros atores sociais e políticos confere características ao modo como, publicamente, se entende a presença das facções nas penitenciárias. Para demonstrar que se trata de um risco iminente e, não meramente, uma incerteza sobre o que significa ter criminosos “de carreira” nas prisões, adota-se assim uma gramática que valoriza a materialidade acumulada dos grupos e não, necessariamente, a sua trajetória de ascendência (Duarte, 2021).

Não é mais um Estado que tem o controle das prisões. Quem pensa isso está completamente equivocado. (...) porque as prisões estão sob o controle das facções criminosas. Que de dentro das prisões já começam a controlar do lado de fora das prisões. Então hoje nós já temos muitas comunidades periféricas. Nós temos muitas favelas que estão sob o controle das facções criminosas que de dentro das prisões mantém esse controle. Então por isso que eu digo que nós estamos caminhando do caos para o colapso. Porque as facções criminosas elas ocupam dentro das prisões exatamente o espaço que o Estado deveria ocupar e não o faz então nós não temos uma política penitenciária no Brasil né? E é lamentável que a sociedade, a imprensa, que as autoridades só descubram o problema quando temos aí grandes rebeliões. De vez em quando acontece grandes rebeliões, decapitações de presos, né? Ora num estado, ora no outro. (...) Então eu diria que os legisladores e os de um modo geral eles estão completamente míopes cegos diante do grande problema que está na nossa frente. Estão alimentando monstros. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 02)

Quando eu fui da Comissão, 90% eram jovens, ligados com o tráfico. Qual o percentual de alta periculosidade? Depois que me aposentei, eu voltei para ser consultora, voltei para a universidade, o que eu vejo hoje é que o mundo é menos atrativo para essa meninada do que o crime. Ele piora no sistema. O primeiro sistema deve ver o perfil, que nível é o encarceramento. (Deputado Estadual 04)

O crime organizado é uma realidade, né? Ele tá... provavelmente em algumas penitenciárias, cadeias, ele tem comando, não é? Então nós precisamos de ter também medidas, não é? Que controle e que faça a limpeza no sistema disso de alguma forma, isso aí é importante, não pode prevalecer a política comandada por essa máxima do crime organizado e também temos que ter a certeza que os presídios tenham a segurança absoluta, segurança no sentido de quem está ali, cumprindo a pena tenha esse cumprimento respaldado pela segurança que o estado dá, né? (Gestor da política penitenciária 02)

O grande problema, hoje, do sistema prisional é que existe efetivamente uma influência muito ruim das chamadas organizações criminosas. Elas tentam criar dentro do cárcere, um domínio da pessoa encarcerada. Eu consigo fazer uma comparação meio grotesca. A organização criminosa é um policial sem farda. Reprime, é a mesma coisa que a força de segurança. Então, essas organizações criminosas, muitas delas, criam esses atos de insubordinação, com interesses próprios. Não com interesse de melhoria das condições de carceragem. Nós temos pessoas condenadas que são escravizadas pelas facções criminosas. E essas organizações também podem e parecem estar contaminando algumas entidades externas, que sob a legítima rotulação defesa de direitos, acaba sendo instrumento de defesa daquelas pessoas influenciadas pelo crime organizado. É um aspecto muito ruim. (Juiz 01)

Os relatos ainda coincidem aos achados de Duarte (2021) ao analisar discursos sobre expansão de organizações criminosas no Brasil, especialmente o PCC, também proclamados por agentes ligados ao Estado. As facções são vistas como um poder paralelo e a adoção da denominação “crime organizado” não é acidental, uma vez que ela confere um grau de capacidade desses agrupamentos no cometimento de crime e na coordenação das suas operações, impondo uma espécie de “rivalidade” frente ao aparato estatal e seu arsenal de força. Nesse sentido, está expressa, nos trechos que destaquei, uma percepção de que as organizações criminosas estão nas prisões, mas também fora delas, coagindo e recrutando pessoas privadas de liberdade e controlando territórios externos.

Em contrapartida, essa situação impulsionou uma crescente demanda por uma fortificação do Estado e por um tratamento punitivo mais rigoroso, com o objetivo de neutralizar as organizações criminosas por meio da força – e, simultaneamente, buscar o monopólio de seu uso. Nesse contexto, cabe mencionar, mais uma vez, a prática de transferências de presos identificados como membros do PCC para a Penitenciária de Segurança Máxima Nelson Hungria. No entanto, ficou evidente que essa medida não foi suficiente para garantir a coordenação e a contenção dos membros da facção nos presídios mineiros, nem para evitar que outras *gangues* se formassem em diferentes estabelecimentos prisionais (Duarte; Araújo, 2024; Ribeiro *et al.*, 2019). Diante disso, os agentes penitenciários passaram a ter um papel cada vez mais central na gestão da pena, o que levou à aproximação de suas funções com as atividades policiais. Com a formalização desse papel por meio de treinamentos militares e a criação de grupos táticos especializados, a mudança para categoria de policiais penais representou o alinhamento do *status* profissional ao que já era uma realidade da categoria (Oliveira, 2018; Silva, 2020).

Eu digo, no sentido, o seguinte: você precisa ter várias unidades prisionais para quê? para que você possa diferenciar o perfil de cada preso. E o estado, hoje pratica de modo geral, e aí por carência de vagas, é você colocar preso aquele que praticou um crime numa eventualidade, com aqueles que fizeram do crime meio de vida. Aí, você não colabora para a melhora de um e sim para a piora do outro. Você realmente perde oportunidade de não deixar que aquele indivíduo que cometeu um crime numa eventualidade, não volte a delinquir novamente. Porque ele não fez do crime meio de vida. Mas a partir do momento que ele tem contato com uma massa carcerária onde a maioria fez o crime meio de vida, você está tirando a possibilidade desse que cometeu o crime numa eventualidade, não mais praticar o crime, mas sim, de juntar-se àqueles que fizeram do crime meio de vida. Isso é um erro gravíssimo do Estado e que já era para ter sido corrigido. Mas para isso precisa de investimento. Investimento em que? Investimento em construção de unidades prisionais, em pessoal técnico, qualificado. (...) O que cabe ao policial penal? Cabe que ele mantenha o preso dentro daquilo que a lei determina, acautelado em cumprimento de uma sentença judicial. Agora, na área técnica cabe o atendimento jurídico, o atendimento psicológico, o atendimento à

saúde. Isso sim, coopera muito para uma possível ressocialização. Se é que isso é possível. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

Então, é... organizações criminosas como Comando Vermelho, como Primeiro Comando da Capital, que, cada vez mais, se organizam dentro do cárcere... Para que comunicações internas sejam interceptadas, para que celulares não entrem, para que comunicação não seja feita, é né? Sei que o sistema prisional toma conhecimento... Então, é necessário um trabalho de inteligência integrado da Polícia Penal com a Polícia Civil, a Polícia Militar, para que mantenha essa segurança e para que evite tomada de presos, tomada de cadeias públicas como já ocorreu no passado. (Deputado Estadual 03)

Tem que ter a revista, senão entra arma, entra droga e entra celular. Mas como fazer sem atentar contra a dignidade da pessoa? Que às vezes a pessoa está ali, uma mulher por orientação ou determinação de um chefão, de uma facção e tudo também é uma tarefa mais difícil que hoje ela foi superada muito pelo “Body Scan”, pelos equipamentos de raio-X que facilitam bastante. Mas ainda assim, de vez em quando a gente ouve alguns episódios de reclamação e tudo. (...). É difícil você encontrar uma pessoa que trabalha, seja qual for a função dela, que ela não está comprometida com o sucesso da entrega que ela tem que dar ali para a sociedade. Então eu vejo como um fator de estabilidade essa característica dos servidores. (Gestor da política penitenciária 05)

A partir disso, sobressaltam-se lógicas importantes. Os relatos e a análise apresentada indicam que a percepção sobre organizações criminosas nos presídios de Minas Gerais tem dois vetores principais: a dramatização do risco e a mobilização de recursos estatais para profissionalização. Essa dinâmica reflete um paradoxo: enquanto o Estado intensifica sua força coercitiva e especializa os agentes penitenciários para conter as facções, as narrativas reforçam a ideia de que o controle estatal sobre os presídios é cada vez mais frágil.

Dessa forma, as facções são percebidas não apenas como uma ameaça, mas como um fenômeno que redefine o papel do sistema prisional e da gestão punitiva. O discurso sobre o "crime organizado" não é neutro, mas um instrumento que legitima a militarização dos presídios e a adoção de estratégias que privilegiam a contenção e o uso da força. Essa pulsão para a profissionalização penitenciária é alimentada pela tentativa de competir com as facções em termos de organização e capacidade de controle. No entanto, a forma como as facções são apresentadas – como onipresentes e capazes de subverter as estruturas do Estado – revela também um sentimento de impotência que permeia as instituições. Utiliza-se a força e o combate ao inimigo, sendo ele enormemente articulado em redes de interação e multilocalizado, em detrimento das estratégias de inteligência. Há, assim, pela força motriz da militarização, um sobredimensionamento da capacidade do uso da força e da violência, como se ela fosse capaz de, ao neutralizar e abater “inimigos”, apagar também os relacionamentos interpessoais mobilizados para o crime (o que não é verdade).

Logo, o fortalecimento de grupos táticos e a profissionalização dos agentes penitenciários não são apenas respostas a demandas de segurança, mas elementos centrais para a construção de um discurso público que justifica a expansão e o endurecimento do aparato penal. As organizações criminosas, mais do que atores reais, tornam-se símbolos de um conflito político e social que transcende as paredes das prisões.

### 6.3. CORPORATIVISMO, CULTURA RETRIBUTIVISTA E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA COMO PARTES CONSTITUINTES DA AUTORIDADE POLICIAL NAS PRISÕES

A construção dos policiais penais<sup>16</sup> como autoridades responsáveis pelos serviços penais, ao menos no que tange ao sistema penitenciário convencional que congrega o maior número de estabelecimentos penais frente aos modelos alternativos de gestão da pena – APACs e PPP Ribeirão das Neves –, se dá por meio de equação complexa. Ela é constituída de lutas e ganhos corporativos que começam a se engendrar a partir de 2003, isto é, na medida do rápido e volumoso recrutamento de servidores, do treinamento militar, das leituras punitivistas do regimento prisional fundamental (a LEP) e das recorrentes experimentações que revelam uma certa falência da ressocialização, o caminho para responsabilização foi se calcificando (Araújo, 2020; Oliveira, 2018; Silva, 2020). Há estudos, como o de Martino (2021), que revelam também como o agenciamento dos guardas prisionais em arenas externas ao bojo central da política penitenciária, como nos espaços de discussão promovidos pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio de audiências públicas, foi constituindo-os como um grupo de capaz de moldar os desenhos das prisões a partir dos seus próprios interesses. O que ganhou força especialmente após 2012, quando o número de servidores e a experiência de transferência de custódia da polícia civil e liberação do efetivo da polícia militar já haviam sido enormemente superados e esses profissionais consolidavam sua centralidade para prosseguimento da rotina intraprisional.

Sendo assim, tomo os trâmites institucionais e a construção da performance profissional dos policiais penais como espaços de experimentação que valorizaram a sua designação como autoridade responsável por lidar com os problemas prisionais: não necessariamente todos, mas àqueles prioritários, baseados numa leitura ficcional da pena e quase exclusivamente voltados ao seu caráter retributivo. O que já foi demonstrado, enormemente, nas seções e capítulos anteriores. Ao reconstituir o momento prévio a essas mudanças, o ator entrevistado que

---

<sup>16</sup> Título oficial concedido pela Emenda Constitucional nº 104 de 04 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019).

desempenhou funções como agente e acompanhou todos os processos de profissionalização, destacou como a precarização das prisões também significava a precarização dos sujeitos que nela operavam as atividades de custódia. O que representou assumir um peso negativo para a vivência pregressa e, por outro lado, um peso positivo em relação à vivência atual em que os ganhos corporativos e o estabelecimento da ordem estão situados e correlacionados.

Bom, é um cenário muito precário. Foi a primeira turma de policial penal. Na época, a guarda penitenciária de carreira, até então, o pessoal era do contrato. E não havia uma padronização, o concurso foi emergencial, foi após uma rebelião. Tinha acontecido uma rebelião(...). Em decorrência disso, o governo abriu esse concurso em caráter emergencial. (...). Meu primeiro contato com a unidade, quando eu cheguei, foi impactante. A cadeia me lembrava daqueles filmes mesmo de masmorra e tal. Entretanto, quando eu passei a ter contato já começando a trabalhar, eu vi que aquele mundo é pavoroso. Quando você entra, mas depois quando você está no meio, quando você participa, aí você passa a entender como que funciona aquilo ali direito. Você passa a ter uma visão diferente. É diferenciada do que você tinha antes. Eu não demorei muito para perceber isso. Quando a pessoa pensa: ah, eu vou demorar muito a me acostumar com isso aqui. Não, é rápido. É rápido e você decide rápido também, se quer ficar ou não. E diante daquele cenário que eu encontrei era, na verdade, todos os presos soltos. E aí, o policial penal entrava no meio dos presos nos campos. Se alguém tivesse fazendo alguma coisa de errado, você entrava, retirava isso, tudo sem arma, sem nada. Não existia, à época, porte de arma. Se não tinha, você não usava absolutamente nada. Você usava a sua autoridade, o respeito que o preso tinha por você. Então, era impressionante. Eu fico vendo hoje, mesmo com uma logística muito favorável, você tem menos respeito do que a gente tinha antigamente sem arma. É muito estranho isso, mas é uma evolução. E a gente precisa tentar entender isso também. O sistema, naquela época, já era voltado para essa questão de ressocialização, de tentar mudar o indivíduo. Mais precário ainda naquela época, mas o perfil de preso também era bem diferente. Na José Maria de Alckmin, por exemplo, o perfil do preso era perfil rural. Naquela época, o índice maior de presos era por homicídio. E hoje não sei, mas a maioria dos presos é por tráfico. Me parece. Então, o perfil era outro. Me adaptei bem, senti que era necessário inúmeras melhorias no sistema. Tanto do ponto de vista da condição de acautelar quanto do tratamento e da profissionalização do servidor penitenciário. Esse é um ponto que mais deveria ser focado. É a profissionalização do sistema prisional. Isso foi um divisor de águas, na verdade. E a construção de um procedimento operacional padrão. Não existia padrão. Cada unidade trabalhava de um jeito. Não tinha uma normativa para fazer com que as coisas funcionassem de uma maneira padronizada em todo o sistema. E isso dificultava muito. Dificultava até para os presos, porque se retirava de uma unidade para outra e o procedimento em uma outra unidade era totalmente diferente daquilo que ele praticava na unidade de origem. Então, isso complicava muito. E faltava profissionalização mesmo dos policiais penais. Na época, os guardas ou agentes. Faltava essa profissionalização, esse investimento na formação do profissional do cárcere. Aí, com o tempo isso foi ocorrendo e a gente foi lutando muito também. Eu participei de sindicato, eu fui diretor de sindicato. E a gente foi conquistando boas vitórias, melhorando muito o sistema. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

Não há de se esquecer que, como bem demonstram Oliveira (2018b) e Araújo (2020), a consolidação profissional dos agentes penitenciários se deu em meio a sérios dilemas identitários. Primeiramente em razão de questões de natureza histórico-institucional, isto é, historicamente a função do agente resumia-se ao papel de guardião, o que implicava estabelecer

negociações diárias e práticas discricionárias na gestão do clima das prisões. Por outro lado, na medida em que a institucionalização do sistema penitenciário passou a arranjar e impor regulamentos sobre as rotinas, treinamentos militares e voltados à vigilância e manutenção da ordem, os agentes passaram a conciliar uma identidade muito mais ligada à performance policial (Oliveira, 2018). Além disso, a forte inclinação às tarefas retributivas representaram um distanciamento das atividades ligadas à ressocialização, que exigiriam um trato mais “cuidadoso” das pessoas privadas de liberdade incompatíveis à execução da pena pautada na segregação e imposição da ordem por meio da demonstração de força (Araújo, 2020).

Era estranho porque eu não sabia se eu era policial civil, eu não sabia o que eu era de fato. Porque existia a figura do carcereiro da Polícia Civil também. E aí, o Estado cria essa figura do agente penitenciário. São dois órgãos fazendo a mesma função. A polícia civil cuidava dos presos provisórios e o agente penitenciário cuidava dos presos já condenados, mas a função praticamente era a mesma. E isso era conflitante do ponto de vista de você se reconhecer. A gente faz atividade de polícia, no entanto, não é polícia. O outro faz a mesma atividade que eu faço, no entanto é polícia. Isso gerava um conflito entre a gente mesmo. A gente buscava o norte, que que a gente é? A gente é polícia, a gente é ressocializador, nós somos ressocializadores, nós somos policiais, qual é o papel do agente penitenciário, qual é o papel do carcereiro? Aí vem aquele conflito: quem acautela, ressocializa, quem repreende, ressocializa, essas discussões que sempre surgiram e sempre vinha alguém interpelar. A polícia não pode ressocializar porque quem repreende não ressocializa. Na minha opinião, é equivocado isso porque quando você repreende você está educando. Não é isso? Se você está educando você está socializando ou ressocializando, como queira. Então, a gente tinha esses conflitos. Eu era muito confuso de início. Mas chegou um momento que eu tive clareza do meu papel e tive clareza do que eu tinha por objetivo e cheguei a uma conclusão de que, embora exercesse uma função policial, o Estado não nos reconhecia como policiais naquele tempo. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

A superação, ao menos parcial, do dilema identitário e o reconhecimento legal da atividade policial foi responsável por trazer à tona uma espécie de reparação profissional aos antigos agentes penitenciários. É como se, do ponto de vista público, os policiais penais tivessem sendo vingados dos anos de “lutas” e de dedicação à manutenção da ordem nas prisões.

É uma situação que eu vivenciei inúmeras vezes. Vi presos morrendo, vi colegas nossos sendo pegos de reféns. São coisas terríveis, na verdade. Mas hoje tem ocorrido muito pouco e isso exatamente em decorrência da profissionalização. A profissionalização traz uma outra cara para o sistema prisional. Você tem pessoas que vem com a formação e você não pega uma pessoa e joga lá para aprender na prática. Ela já traz uma formação. Quando você estabelece os procedimentos operacionais padrões, você cuida da segurança. E a segurança é o carro chefe de qualquer rotina prisional. Mas é um ambiente hostil, sempre será um ambiente ansioso. Por que é um ambiente ansioso? Embora a gente pense na ressocialização e o ambiente não deveria ser tão hostil, mas ele é hostil por quê? Nós temos, de um lado, alguém que não quer estar ali e do outro lado alguém que é pago para mantê-los ali. Esse conflito de interesse gera um ambiente controverso mesmo. Mas à medida que você vai se profissionalizando, que você tenha profissionais mais qualificados, que consigam

inclusive demonstrar para o preso: olha, a minha função é essa, a sua, é isso, você tem que fazer isso e tal. Deixa claro para que eles entendam, na verdade, o que você está ali para fazer, o que você é pago para fazer. E qual é a função do Estado ali. Essa profissionalização melhorou muito essas questões de rebeliões, de motins em unidades prisionais, em decorrência disso, perderam-se menos vidas. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

Então, eu, eu imagino, hoje, que os policiais penais têm, têm orgulho, assim, da carreira deles, não é? Tá reconhecido, ele tem direito a arma! Você imagina - eu gosto sempre de falar isso - você está dentro de um carro e, aí, pega a sua carteira e tá lá escrito “policia penal”, está morto, não é? Se é um sequestro relâmpago, sei lá... Então, eu creio que eles, eles, hoje, têm, têm honra, não é? O que antes... Antes, eles não faziam parte do sistema, era a polícia, as polícias... (Deputado Estadual 02)

Como eu observei lá no início, o que faz com que a política hoje sobreviva e não passe a ser um foco de crítica da imprensa e de eventos danosos da sociedade é a dedicação dos servidores do sistema penitenciário. E esses são os heróis que, sem apoio, sem reconhecimento, sem nada, eles conseguem manter minimamente ali em aspas, a política, sem perspectiva, com várias ideias, com muita motivação, vão fazer isso, vão fazer aquilo, mas não tem respaldo. (...) Então a nossa situação hoje eu classifico como um sistema prisional estabilizado, mas graças à própria Polícia Penal, o próprio corpo de servidores que são responsáveis pelo cumprimento dos atendimentos aos presos, que mantém um equilíbrio, raramente a gente vê um motim, a gente vê, às vezes tem a queima de colchão ali, outra aqui (...). (Gestor da política penitenciária 05)

E uma coisa que eu acho que falta demais para a gente é o acompanhamento da saúde mental dos policiais penais. E são pessoas que parece que tem uma trajetória muito difícil. A gente já viu muita gente em surto mesmo. Muita notícia de gente em surto. Antigamente, eles ganhavam muito menos do que eles ganham, eram só agentes penitenciários. Hoje pelo menos eles são policiais, tem uma carreira instituída, aumentou demais e tudo mais. Mas a gente tem que pensar que uma unidade prisional está na mão dessas pessoas. É eles que fazem tudo acontecer. (Servidor prisional 02)

É claro que as visões sobre a escalada corporativista e o fortalecimento das práticas punitivistas não se dá de maneira unânime, isto é, creditando positivamente essas transformações. Na medida que as narrativas se guiam mais para os temas de cuidado e de ressocialização, ainda que num ponto de vista ideal, tende-se a resistir sobre a transformação dos agentes em policiais. Os trechos abaixo ilustram essas percepções e pontos de inflexão.

Eu aprendi muito a respeitar os agentes penitenciários. Lamento que eles tenham sido designados por lei agora, né? Por emenda constitucional como polícia penal. Melhor se fosse educador de penais, né? Reforçar essa função ali latente também, mas que ele não assume muito, né? Que a que é a questão mais de educar mesmo, né? De ser referência para mais enfatizada até. Mas enfim, é uma categoria que segura realmente o sistema em condições bastante adversas, né? Tem uma carreira muito difícil, um plano praticamente não existe, né? Plano de carreira para eles. E aí foi o grande desgaste que eu tive na época, né? Que eu queria estabelecer ali aquele teste técnicos para escolher quem seria o diretor administrativo, diretor geral, diretor de saúde, enfim. E também diretor dessa unidade, né? Mas a gente percebeu que era questão meramente política mesmo. Isso foi um desgaste maior que eu tive na época. Então fiquei basicamente um semestre, né? Cinco meses de fevereiro a julho. Era tempo também de modificação, né? De gestão. (Gestor da política penitenciária 07)

O distanciamento do papel “educador” é contraposto a ascensão do papel militarizado, como àquele já descrito na seção “6.2 Organizações criminosas: pulsão para profissionalização penitenciária”.

(...) criar esse segmento da guarda, que é o grupo de respostas, que é o COPE - Comando De Operações Penitenciárias Especiais. Eu criei com uma lógica, mas eles acabaram mudando, não era nada disso. Virou o Trope de Elite e não era nada disso que era pra fazer. (...) Dá a eles visibilidade enquanto guarda e não era polícia penal, isso é um equívoco, isso é ver quem tem poder maior, que o falo maior, porque eu quero ser polícia, mas polícia prisão não usa arma, porque no dia a dia não tem, que polícia é essa sabe, essas loucuras, essas bobagens políticas que vão criando, é um guarda penitenciário, agente penitenciário, agente seria até melhor e que tem responsabilidade com a ressocialização, não é? A ideia era essa. (Gestor da política penitenciária 03)

Teve um dia que eu fui numa unidade de agentes penitenciários. Cheguei lá, tinha um cara com uma camiseta de caveira. Caveira. (...) manda aquele cara tirar a camiseta rápido, diz que eu não vi ainda, manda ele tirar. Se eu vir, eu vou ter que punir ele. Eu não quero a camisa de caveira aqui. Ah, tá bom, tá bom. Aí chega, de repente, eles fazem uma formação como se fossem militares. Os agentes penitenciários não têm formação militar nenhuma. Aí vem o cara: Senhor secretário, peço autorização para dar início à solenidade. Sabe o que eu fiz? Olhei pro lado, olhei para cima, não falei nada. Umas duzentas pessoas. O cara voltou sem autorização e começou o negócio. Mas por que isso? Era a minha crítica. O cara não é político, nem militar, nem civil, ele é agente penitenciário. Ele tem que ter tudo dele. Formação dele. Hoje eles chamam de Polícia Penal. O nome que eles deram pra eles hoje é polícia penal. A confusão sobre o que eles querem fazer. Entendeu? O pacto está todo errado. O nome dele não é polícia. Mas eles colocaram o nome da polícia. (Gestor da política penitenciária 04)

Para mais, reside nos discursos um elemento de relevância sociológica, que vai além do que parecem ser meras reclamações ou divergências sobre o caminho trilhado pela política penitenciária e pelos profissionais que nela atuam. O lamento pela transformação da carreira de guarda para carreira policial é também um sintoma de um sistema que, apesar das grandes mudanças implementadas entre 2003 e 2019, voltou, ao menos parcialmente, a um estado de dependência: prisões são novamente vistas como um problema de polícia.

A carreira de policial penal, hoje, está em todos os postos. De direção e de unidade prisional. Hoje, você não tem mais policial militar, não tem policial civil, só tem policiais penais. Mas às vezes, você coloca um policial penal dentro de uma unidade prisional para ser diretor, você perde um bom policial penal e ganha um péssimo diretor. Então eu acho que nós precisamos enriquecer essa carreira com o curso de formação mais rigoroso. Eu preciso ensinar esse cara a ser administrador, eu preciso ensinar essa pessoa a ser um gestor de pessoas, eu não preciso ensinar esse cara a que ele está indo pra guerra o tempo todo. Porque hoje a formação de policial penal é pra que ele vá a uma guerra até a estrutura de uniforme dele, é de quem vai pra guerra. Só que ele hoje ocupa todos os cargos de direção. Então, ele precisa entender de serviço social. Eles precisam entender o efeito da psicologia. Ele precisa entender qual é o papel do médico. Ele precisa entender qual que é o papel da terapia ocupacional, ele precisa entender o que que o formador profissional tem que ter. Essa pessoa no sistema

prisional precisa ter habilidades inúmeras. E talvez o curso de formação não atenda a essas necessidades, por enquanto. (Gestor da política penitenciária 09)

Isso remete às intensas disputas que ocorreram no final da década de 1990 sobre quem deveria ser responsável pela gestão dos presos. Foi nesse período que emergiram importantes coletivos de defesa, argumentando que a tarefa de cuidar dos presos não deveria continuar nas mãos das polícias civil e militar – ver seção “3.4 O contragolpe da institucionalização: legitimar uns, deslegitimar outros”.

Todavia, como prevê Gusfield (1981), a problematização pública flui em sentidos paradoxais, não necessariamente obedecendo a trajetórias idealizadas, mas emergentes das experimentações, investigações e rituais de dramatização e ficcionalização que os atores fazem da realidade. Com esse conceito desejo estressar a definição clássica de *path dependence*, como aquela postulada por Thelen (2003) e que preconiza que o desenho de uma instituição – considerando a política penitenciária como uma delas – e as decisões tomadas no seu bojo tendem a ocorrer sob meios impositivos ou de favorecimento da sua própria sobrevivência. Os problemas de recurso, os conflitos entre agências e o peso da própria história agiram modificando o interesse dos atores políticos sob os quais está a responsabilidade de fazer continuar existindo a instituições. Acrescento à essa visão teórica, portanto, o fato de que as experiências, investigações e cristalização de certas referências culturais de maneira pública e, por isso, não necessariamente restritas ao ambiente privado das instituições, podem garantir o seu retorno a uma trajetória dependente.

Sendo assim, os inúmeros conflitos e transformações que alvejaram as prisões ao longo dos 16 anos aqui analisados não representam meras tentativas de modificação do *status quo* que levaram ao retorno do modelo policialesco das prisões, se não fizeram garantir que essa é uma saída moral e cultural conveniente aos problemas de autonomia, superlotação, falta de recursos e crença na ressocialização e imposição de poder frente a periculosidade que os presos oferecem, especialmente quando organizados em facções.

A gente está hoje com uma expectativa muito boa com relação à implantação da polícia penal, inserida dentro do contexto de segurança pública, porque afasta essa questão de você tá dentro de uma secretaria gigante e você ser apenas um órgão dentro da secretaria. Enquanto o sistema prisional é gigante. Ele é maior do que até a própria secretaria a qual está inserido. A partir do momento que você cria a polícia penal, ela passa a ser autônoma, com políticas próprias. A proposta de lei é essa, o comando constitucional determina isso, ela é subordinada diretamente ao governador do Estado e comandada por um por um policial penal. Qual é a grande vantagem disso? É a continuidade das políticas implementadas. Porque qual a diferença disso tudo do que vai ser, do que a gente pretende que seja e do que é hoje? Hoje, a gente sofre muita interferência porque a gente está dentro de uma secretaria que é a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Então, a secretaria macro que cuida da segurança

pública, ela coordena as demais forças de segurança, mas ela define em termos de gestão somente a nossa polícia penal. As demais, ela atua de uma maneira de coordenação. Na nossa não, na nossa ela faz gestão. A partir do momento que muda o secretário, vem com uma outra ideia, muda toda essa política que já estava implantada, já estava em plantaçoão, já estava em execução e vem uma outra política. Você parte tudo do zero de novo, ou seja, o sistema prisional está sempre recomeçando. Daí a dificuldade. Como você pode estabelecer um planejamento estratégico? Você não tem como estabelecer um planejamento estratégico. Você não tem como pensar a médio e longo prazo. Você não tem como fazer esse tipo de planejamento. Por quê? Porque a troca dos dirigentes, dos secretários e a consequente troca das políticas direcionadas, inclusive da chefia da polícia penal, inviabiliza isso. A partir do momento que for o chefe da nossa polícia de carreira e a nossa polícia independente, as políticas serão continuadas. Pode trocar o chefe de polícia, mas ele não vai mudar aquela política que já estava estabelecida ou ele pode melhorar, porque ele parte da carreira. Ele não está vindo como um projeto de governo e sim como um projeto de estado. A vantagem está toda nisso. (Agente penitenciário/Diretor de estabelecimento penal 01)

É importante considerar que a dependência de trajetória em 2019 não representa necessariamente um retorno exato ao modelo que prevalecia no final dos anos 1990. Embora a política prisional ainda esteja subordinada, do ponto de vista organizacional, aos arranjos da Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), o que se aproxima do antigo modelo e traz o risco de que, mais uma vez, as práticas de ressocialização sejam capturadas por discursos voltados à manutenção da ordem, há uma mudança significativa: ao serem elevados à categoria de policiais penais, esses profissionais passaram a responder diretamente aos governadores – tal como fazem as polícias civil e militar (Ribeiro; Lopes, 2019). Dessa forma, o problema da autonomia pode limitar-se quando o foco for a implementação de políticas de recuperação do preso, mas não mais quando as questões envolvem a necessidade de punição e segregação.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões por mim suscitadas ao longo desse trabalho perseguiram a teorização de Gusfield (1981) sobre a construção de uma cultura pública. Como postula esse autor, construir referenciais culturais e morais sobre determinadas questões sociais requer práticas de experimentação, investigação, racionalização e responsabilização coletivas em níveis de ampla visibilidade e interpelações difusas. Assim, entendo que, no que concerne à questão prisional de Minas Gerais (2003 – 2019), foi possível identificar elementos que legitimam a construção de uma cultura pública no seu entorno – o que também responde às duas perguntas formuladas para essa pesquisa de mestrado: Quais são os problemas públicos prisionais de Minas Gerais e como foram construídos? Quais atores sociais disputaram a atribuição de responsabilidades políticas por seu tratamento e solução, e como esses processos contribuíram para a constituição de uma cultura pública sobre as prisões mineiras?

Com isso, defendo que as prisões mineiras foram problematizadas em inúmeros de seus aspectos, o quais demonstraram ocorrer em momentos de espetacularização, de disputas interpretativas e de investigação das suas condições estruturais, funcionais e conceituais. Isso garantiu, por outro lado, que a cultura pública transparecesse e impulsionasse conflitos acerca da responsabilização política, solução de problemas e oferecimento de saídas alternativas.

Demonstrei assim que, somente em razão dos dilemas impostos pela promulgação da Lei de Execuções Penais e do clima político instaurado na transição do regime ditatorial para a democracia durante a década de 1980, foi possível capturar a Ciranda da Morte como um problema que merecia ser combatido – o qual ainda garantiu uma série de descobertas públicas de que sua gravidade não se limitava ao Depósito de Presos da Lagoinha e a Delegacia de Furtos e Roubos, mas se estendia por uma série de carceragens policiais no estado e estava próximo de contaminar o cotidiano das poucas penitenciárias em funcionamento. Todavia, as dinâmicas de investigação – especialmente aquelas arranjadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais – acentuaram conflitos interinstitucionais, estressando os papéis das polícias civil e militar, das agências penitenciárias especializadas, dos membros do sistema de justiça e dos deputados estaduais no trato das pessoas privadas de liberdade.

A experiência com o regime de liberalização das prisões implementado ao fim da década de 1990 não foi suficiente, todavia, para calcar um paradigma penal no estado pautado na humanização. A partir desse momento foi defendido por uma série de coletivos e grupos de atores que a superação de problemas como a violência nas prisões, duplicidade na gestão da pena entre a Polícia Civil e o Poder Executivo estadual, entre outros, deveria se dar por meio

de coordenação integrada entre entes interessados da área da segurança pública, com vistas a ampliar a capacidade do sistema penitenciário, profissionalizar os guardas responsáveis pela custódia de presos e, por fim, adotar novos modelos de ressocialização.

A transferência de presos das “mãos” das polícias para as penitenciárias administradas pelo Estado, a construção de vagas e a criação da carreira de agente penitenciário foi incapaz, entretanto, de superar problemas históricos das prisões – como a superlotação, precariedade das instalações prisionais, gestão de recursos e promoção do ideal reabilitador –, se não os ampliar a escalas inéditas. Nesse ínterim, novos desafios e interesses também foram conjurados. Os atores passaram a defender que as prisões sofriam de problemas de autonomia na condução das suas políticas, o que esteve baseado numa espécie de ampla exposição à mudanças nos arranjos de governança; dificuldades de suprir a demanda por vagas com o advento do aumento da produtividade policial e do sistema de justiça criminal, que esteve ilustrado no crescimento do encarceramento de maneira quase ininterrupta; e no manejo de recursos, enormemente voltados à custeio das prisões e pouco disponível para novos investimentos, como para assistência aos presos.

Tais ineficiências – as quais moldaram uma percepção pública de um “Estado incapaz” – somaram forças à designação de serviços penais a outros entes, como a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (responsável pelo modelo APAC) e os Gestores Prisionais Associados (responsável pelo Complexo PPP Ribeirão das Neves), o que revelou práticas de negociação não só entre o Poder Executivo estadual e as organizações de caráter assistencial ou privado, mas fruto do apoio de membros do sistema de justiça. Ao responsabilizar politicamente esses atores à aplicação da pena, antes entendida como tarefa exclusiva do Estado, a cultura pública sobre as prisões mineiras passou a conformar discursos cada vez mais eloquentes de que o acesso a direitos pelas pessoas privadas de liberdade, desde a assistência psicoterapêutica às atividades laborais e educacionais, deveria ser restrita a clientelas específicas. Apesar do fator novidade, isto é, de incorporação de novas autoridades penais, a experimentação em escala laboratorial de serviços que não apenas retributivos aos presos reiterou os achados antigos de Paixão (1987) sobre as prisões: elas têm permitido que políticas de recuperação e de garantia de direitos sejam “privilégio” de poucos.

Por outro lado, no que tange ao atendimento de expectativas cada vez mais punitivistas acerca de como deve operar a prisão para aqueles que não merecem os seus “privilégios” – expectativas enormemente baseadas em leituras ficcionalizadas e pragmáticas da LEP e no medo frente a “factualidade” perversa imposta pela presença de organizações criminosas –,

restou a ação policesca-militarizada dos profissionais responsáveis pela gestão das rotinas intraprisionais.

Entendo assim que a cultura das prisões mineiras foi constituída, ao menos no que concerne ao período principal de investigação (2003 a 2019), por uma série de métodos pragmáticos e discursivos no entorno dos seus próprios problemas e de referências normativas que preconizam as funções ideais das prisões, mas que constantemente chocaram-se com a realização dificultosa desses estandartes. Por outro lado, a obstinação de atores, na captura e manipulação desses problemas e incongruências, permitiu que fosse possível apontar diferentes responsáveis na realização dos serviços penais. Entretanto, a despeito dos pesos e medidas favoráveis ou desfavoráveis à função retributiva ou ressocializadora da pena, que estão situados nessa grande matriz denominada cultura pública, não posso deixar de notar que parece ter se constituído uma supremacia do retributivismo. As APACs e o modelo da PPP, ainda que sejam defendidos pela sua capacidade de oferecer assistência aos presos, tem seus problemas e merecem que eles sejam visíveis – o que ainda ocorre em pequena escala. Por outro lado, o modelo implementado em grande parte dos estabelecimentos penais – aqueles tidos como convencionais – é onde os policiais penais impõem suas táticas de gestão de presos baseadas na manutenção da ordem, seja por meio da imposição da força, seja especializando-se em estratégias de combate ao inimigo com a criação de grupos especiais voltados ao controle de insurgências, ou ainda na gestão de trânsito dos presos que suprime as suas oportunidades de saída das celas e alcance de espaços menos controlados.

Assim, não fosse pelos ganhos corporativistas, pela ampliação do sistema penitenciário e pelo acúmulo de experiência no trato especializado de aplicação da pena, poderia se pensar que a cultura pública refletiu movimentos e discursos próprios das prisões ao fim da década de 1990, quando elas próprias eram um “problema de polícia” – com superlotação, desafios de infraestrutura e baixa institucionalização de práticas de ressocialização. Ocorre que o novo arranjo, ainda que guarde relação com o passado histórico – não qualquer um, mas aquele que imperava no regime autoritário brasileiro –, se dá em escalas anteriormente desconhecidas: mais presos, mais prisões, mais profissionais penais e mais entes interessados. Há de se pensar, por estes motivos, que as disputas sobre a finalidade da pena e a persistência das mazelas das prisões foram fundamentais para criação e manutenção de novas burocracias penais. Nesse sentido, a contínua redefinição dos problemas públicos prisionais não atuou para encontrar soluções eficazes, mas sim como um mecanismo que reforçou instituições em sentidos ambíguos, ampliando os dilemas de coordenação pública e política no tratamento das prisões: as APACs e, em menor grau, a PPP, são livres de escrutínio público na execução dos “laboratórios” de

acesso a direitos a pessoas privadas de liberdade com “perfis” específicos; e a Polícia Penal adquiriu autonomia e legitimidade para exercer seu papel policalesco-militarizado durante os serviços penais ofertados aos presos indesejados e considerados irrecuperáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A MASMORRA também preocupa a vereadora. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, ed. 16476, 23 mar. 1985. Seção 1, p. 16.
- A PRISÃO não tem nenhuma vigilância?. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, ed. 16513, 07 mai. 1985. Seção 1, p. 19.
- ABREU é aguardado como salvação. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, ed. 16557, 27 jun. 1985. Seção 1, p.16.
- ADORNO, S. A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa. *Tempo Social*, v. 3, n. 1-2, 1991.
- ANDION, Carolina; MAGALHÃES, Thiago. (Re) aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 513-543, 2021.
- ANDRADE, V. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Renavan, 2012.
- ÂNGELO, D. **A CPI do Cárcere em Minas Gerais**; textos, síntese do relatório da CPI, discurso do Deputado e artigos sobre a CPI. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 1997.
- ANTUNES, Henrique Fernandes. Sobre momentos críticos, problemas públicos e arena pública: contribuições do pragmatismo Francês. *Revista Aurora*, v. 13, n. 2, p. 53-76, 2020.
- ARAÚJO, I. C. **“Prender é fácil, manter presa/o eu acho muito mais complexo”**: como as mulheres e homens agentes prisionais percebem seu trabalho e se relacionam com as/os detentas/os. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 188. 2020.
- ARAÚJO, I.; RIBEIRO, L. Entre o cuidado e a custódia: Como agentes prisionais em Minas Gerais percebem seu trabalho. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 16, n. 1, p. 219-245, 2023.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Relatório Final CPI do Sistema Prisional**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 19 de dezembro de 2002.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para, no prazo de 120 dias, apurar diversas denúncias que envolvem o sistema penitenciário do estado**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1997.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Penitenciária de Segurança Máxima de Contagem**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 11 de março de 1986.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. C.. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 69–94, set. 2014.

BAETA, J. Mais de 1.400 presos terão que sair do presídio José Martinho Drumond. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Cidades, 12 fev. 2015. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/mais-de-1-400-presos-terao-que-sair-do-presidio-jose-martinho-drumond-1.992912>. Acesso em: 15 de março de 2021.

BATITUCCI, E. CRUZ, M. SANTOS; A. RIBEIRO, L. SOUZA. A justiça informal em linha de montagem. Estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte. **Civitas**, v. 10, n2, p. 245-269, 2010.

BATITUCCI, Eduardo C.; RIBEIRO, Ludmila M. L.; SAPORI, Luís F. Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. In: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS, **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona, 2002. p. 197-216.

BECKER, H. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BIAS preocupado com essas coincidências na polícia. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16497, 18 abr. 1985. Seção 1, p. 21.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012**. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Brasília, DF. Domicílio Judicial Eletrônico, 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 898, de 29 de Setembro de 1969**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 1969.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de Janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de Agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.416, de 24 de Maio de 1977**. Altera dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal, da Lei das Contravenções Penais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1977.

BRASIL. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1984a.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execuções Penais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1984b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - SISDEPEN, 2022. **Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário e Relatórios Analíticos**. Acesso em: 20 de ago. de 2024.

CADEIA pública de Mirai é interditada por falta de segurança e higiene. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Da Redação/Cidades, 14 fev. 2014. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/cadeia-publica-de-mirai-e-interditada-por-falta-de-seguranca-e-higiene-1.789481>. Acesso em: 12 de julho de 2020.

CALDEIRA, T. “Direitos humanos ou privilégio de bandidos? Desventuras da democratização brasileira”. **Novos Estudos**, nº31, p. 162-174, 1991.

CAMILO, J. Ceresp da Gameleira não poderá receber mais detentos por superlotação. **Jornal O Tempo**, Cidades, Belo Horizonte, 07 abr. 2015. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/ceresp-da-gameleira-nao-podera-receber-mais-detentos-por-superlotacao-1.1020785>. Acesso em: 17 de março de 2021.

CÁRCERE da sociedade. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Opinião, 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/opiniao/editorial/carcere-da-sociedade-1.2220354>. Acesso em: 19 de julho de 2019.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 4, p. 11-48, 2009.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 187-213, 2017a.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 129-142, 2017b.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, v. 47, n. 2, p. 233–269, 2004.

CHATEAURAYNAUD, Francis. A captura como experiência: investigações pragmáticas e teorias do poder. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2017.

CHAVES, L.; ARAÚJO, I. Gestação e maternidade em cárcere: cuidados de saúde a partir do olhar das mulheres presas em uma unidade materno-infantil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 1, 2020.

COELHO, E. A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942 – 1967. **Dados**, v. 29, n. 1, 1986.

COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 29, nº 1, 1986, p. 61-81.

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo: e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

COMO é possível viver nesse inferno?. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16471, 17 mar. 1985. Seção 1, p. 30.

CORREA, G. F., & CROSI, L. C. **O primeiro complexo penitenciário de parceria público-privada no Brasil**. São Paulo: FGV/SP, 2014.

CRUZ, Marcus V. G. De Cadeia a Penitenciária: Uma Análise da Política Prisional de Minas Gerais. In: Encontro de Administração Pública e Governança, IV, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo C. De "Depósito de Presos" a "Instituição Penitenciária": Sistema Carcerário em Minas Gerais. In SBS - Congresso Brasileiro de Sociologia, XV, 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SBS, 2011.

CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; SILVA, Sérgio L. F.; SOUZA, Letícia Godinho. Agente Penitenciário: em busca da identidade - notas de pesquisa no sistema prisional de Minas Gerais. In Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 37º, 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

DEPARTAMENTO DE ORGANIZAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Relatório das Atividades do DOP no ano de 1979**. Belo Horizonte: Serviço Público do Estado de Minas Gerais, 29 de dezembro de 1979.

DEPUTADO adverte governador e Bias. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16515, 09 mai. 1985. Seção 1, p. 19.

DEPUTADOS dentro do inferno da Lagoinha. Quase vomitam. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16492, 12 abr. 1985. Seção 1, p. 17.

DINIZ, A et al. Territórios do cárcere: a realidade do Complexo Penitenciário Nelson Hungria. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 49, n. 146, p. 1-21, feb. 2023.

DIREÇÃO já demitiu 40 funcionários. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 17500, 01 nov. 1988. Seção 1, p. 17.

DRUMMOND, I. Crise carcerária já foi vivida em MG; episódio ficou conhecido como Ciranda da morte. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 08 jan. 2017. Gerais. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/01/08/interna\\_gerais,837872/crise-carceraria-ja-foi-vivida-em-minas-gerais-episodio-ficou-conheci.shtml#google\\_vignette](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/01/08/interna_gerais,837872/crise-carceraria-ja-foi-vivida-em-minas-gerais-episodio-ficou-conheci.shtml#google_vignette). Acesso em: 15 jun. 2024.

DUARTE, T *et al.* Financiamento intergovernamental de políticas prisionais: continuidades e descontinuidades? In: PALOTTI, Pedro *et al.* (org). **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

DUARTE, T. L.; ARAÚJO, I. C. A. de. Caminho sem volta? Faces da expansão do PCC a Minas Gerais. *Tempo Social*, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 173-196, 2020.

DUARTE, T. PCC versus Estado? A expansão do grupo pelo Brasil. **Contemporânea**, v. 11, nº 1, 2021.

FAIR, H.; WALMSLEY, R. **World Prison Population List (fourteenth edition)**. London: Institute for Crime & Justice Policy Research, 2024.

FERNANDES, M. T. S. **O financiamento da política prisional de Minas Gerais (2003 – 2020) à luz da criminologia e do novo institucionalismo histórico**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 187, 2021.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão. O sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2. ed. Brasília: Brado Negro, 2017.

FLÁVIO SAPORI, Luis; C. ANDRADE, Scheilla. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 102–130, 2013.

FORTETE, Cesar; CESANO, Jose Daniel. Punitive Attitudes in Latin America. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 15, n. 1, p. 121-136, 2009.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Caracterização da população prisional em Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução: André Nascimento. Rio de Janeiro: Renavan, 2008.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1974.

GONTIJO, A *et al.* As prisões em Minas Gerais: uma análise institucional da década de 1980 retratada pelos jornais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, no prelo.

GUÉGUEN, C. **Ressocialização: um pacto frágil; Estudo indutivo no Complexo PPP em Ribeirão das Neves**. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 140, 2017.

GUSFIELD, J. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago: University of Chicado Press, 1981.

HATHAZY, Paul; MÜLLER, Markus-Michael. The rebirth of the prison in Latin America: determinants, regimes, and social effects. **Crime, Law and Social Change**, n. 65, p. 113–135, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População**. Estimativas da população, Contagem da População e Censo Demográfico. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 24 de abril de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da População. **Estimativas de população publicadas no DOU**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 20 de ago. de 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência**. Taxa de Homicídios. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 03 de agosto de 2024.

JUSTIÇA pode libertar todos os detentos de presídio de Lavras. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Da Redação/Cidades, 30 jan. 2012. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/justica-pode-libertar-todos-os-detentos-de-presidio-de-lavras-1.398013>. Acesso em 07 de julho de 2020.

LACEY, Nicola; SOSKICE, David; HOPE, David. Understanding the determinants of penal policy: crime, culture, and comparative political economy. **Annual Review of Criminology**, [S.l.], v. 1, p. 195-217, 2018.

LAGES, L.; RIBEIRO, L. Por que prender? A dinâmica das audiências de custódia em Belo Horizonte. **Plural: Revista de Ciências Sociais**, v. 26, n. 2, p. 200-221, 2019.

LARA depõe hoje na Assembléia. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16575, 03 set. 1985. Seção 1, p. 21.

LOPES, A. G. **A corda bamba da mudança institucional na segurança pública**: análise comparada da governança no Estado de Minas Gerais (2004 – 2014) e no Estado do Pernambuco (2008 -2018). Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 233. 2023.

LOPES, T.; PINHEIRO, Roseni. Trajetórias de mulheres privadas de liberdade: práticas de cuidado no reconhecimento do direito à saúde no Centro de Referência de Gestantes de Minas Gerais. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 26, n. 4, 2016.

MAGALHÃES, Thiago; ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, Graziela Dias. Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, p. 680-696, 2020.

MARIA, L. Após sequestro articulado de dentro da Nelson Hungria, prisão é interditada. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Cidades, 08 ago. 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/apos-sequestro-articulado-de-dentro-da-nelson-hungria-prisao-e-interditada-1.2220076>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

MARTINO, N. Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 23, p. 113, 2021.

MARTINO, N. C. C. **Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e prisionais**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 225. 2019.

MARTINO, Natália; DUARTE (IN MEMORIAN), Thais. APAC como saída: Articulações entre sociedade civil e atores parlamentares na estruturação das políticas penais mineiras entre 1995 e 2018. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 54–79, 2024.

MELOSSI, D. PAVARINI, M. **Cárcere e fábrica**: as origens do sistema penitenciário. Rio de Janeiro: Renavan, 2006.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa, de 16 de junho de 2009**. Contrato de Concessão Administrativa para construção e gestão de complexo penal na Região Metropolitana de Belo Horizonte, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, com a interveniência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Gestores Prisionais Associados S/A – GPA. Belo Horizonte, MG. Jornal Minas Gerais, 2009.

MINAS GERAIS. Corregedoria Geral do Estado de Minas Gerais. **Portaria nº 4.994, de 27 de julho de 2017**. Complementa a regulamentação referente à destinação, à liberação, à aplicação e à prestação de contas de recursos oriundos de prestações pecuniárias no Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Domicílio Judicial Eletrônico, 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.025, de 29 de julho de 2016**. Institui o Projeto reINTEGRA C.A. e estabelece normas e procedimentos para o trabalho dos presos no âmbito do projeto. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016c.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.985, de 30 de julho de 1998**. Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado de Justiça e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1998.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003**. Cria a Superintendência da Guarda Penitenciária, a Diretoria de Inteligência Penitenciária e a carreira de Agente de Segurança Penitenciária e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.299, de 09 de agosto de 2004**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados APACs. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2004.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016a.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016 – 2027 Volume 2: Diagnósticos Setoriais**. Belo Horizonte, 2016b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e Corregedoria Geral do Estado de Minas Gerais. **Provimento Conjunto nº 27, de 17 de outubro de 2013**. Regulamenta o recolhimento e a destinação dos valores oriundos de prestações pecuniárias objeto de transações penais e sentenças condenatórias, em consonância com a Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça. Belo Horizonte, MG. Domicílio Judicial Eletrônico, 2013.

MIOTTO, A. B. A reforma do sistema de penas: a lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977 – circunstâncias e fatores que influíram para a sua gênese e na sua elaboração; outras considerações. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 14, n. 54, p. 153 – 316, abr./jun. 1977.

MPMG pede interdição de duas unidades prisionais em Ribeirão das Neves. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Da Redação/Cidades, 11 fev. 2015. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/mpmg-pede-interdicao-de-duas-unidades-prisionais-em-ribeirao-das-neves-1.992515>.

OLIVEIRA, V. N. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou policiais?**. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 200. 2018.

OLIVEIRA, V. N. **Prisões sem guardas: uma experiência liderada por grupos religiosos**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 116. 2013.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, p. 168-199, 1988.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?: como o Estado trata o criminoso**. Cortez Editora, 1987.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Uma saga carcerária. **Temas IMESC**, vol. 02, n.02, pp. 97-110. São Paulo, 1985.

PAREDES, Juan Pablo; CÁCERES, Daniela. La sociología de los problemas públicos. **Cinta de moebio**, n. 76, p. 37-49, 2023.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, p. 679-705, 2010.

QUÉRÉ, Louis; TERZI, Cédric. “Pour une Sociologie pragmatiste de l’expérience publique: quelques apports mutuels de la philosophie pragmatiste et de l’ethnométhodologie”. Dossier “Pragmatisme et sciences sociales”, **SociologieS**, 2015. Disponível em: <https://sociologies.revues.org/4949>. Acesso em: 30 jul. 2023.

RIBEIRO, L. ARAÚJO LOPES, T. Justiça criminal e gênero: o fluxo do tráfico de drogas em Montes Claros, Minas Gerais, de 2009 a 2014. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 12, n. 2, 2019.

RIBEIRO, L.; LOPES, A. G. Public safety policy in the state of Minas Gerais (2003-2016): Agenda problems and path dependence. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 121-134, 2018.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; ROCHA, Rafael Lacerda Silveira; COUTO, Vinícius Assis. Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015). **Opinião Pública**, v. 23, p. 397-428, 2017.

RIBEIRO, Ludmila; LOPES, Tacyana Karoline Araujo. Justiça criminal e gênero: o fluxo do tráfico de drogas em Montes Claros, Minas Gerais, de 2009 a 2014. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 12, n. 2, p. 401-426, 2019.

RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Victor Neiva; BASTOS, Luiza. Pavilhões do Primeiro Comando da Capital: tensões e conflitos em uma unidade prisional de segurança máxima em Minas Gerais. **O Público e o Privado**, v. 17, n. 33 jan. jun, p. 213-241, 2019.

RONAN, G. A crise além dos muros: como a interdição de presídio afeta a segurança no estado. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, Gerais, 12 ago. 2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/08/12/interna\\_gerais,1076538/como-interdicao-de-presidio-afeta-a-seguranca-em-minas-gerais.shtml#google\\_vignette](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/08/12/interna_gerais,1076538/como-interdicao-de-presidio-afeta-a-seguranca-em-minas-gerais.shtml#google_vignette). Acesso em: 14 de abril de 2024.

SÁVIO, Robson; MARINHO, Marco A. C. Expansão do Sistema Prisional no Brasil: reveses e possibilidades para o século XXI. In SBS - Congresso Brasileiro de Sociologia, XV, 2011, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SBS, 2011.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Programa reINTEGRA forma pré-egressos na Cidade Administrativa. **Portal Minas Gerais**, Belo Horizonte, Notícias, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/defesa-social/12/2018/programa-reintegra-forma-pre-egressos-na-cidade-administrativa>. Acesso em: 20 de ago. de 2024.

SEGURANÇA máxima. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 17553, 01 jan. 1989. Seção 1, p. 24.

SILVA, D. S. **Sentidos do uso da força no sistema prisional: os agentes do GOT – Grupo de Operações Táticas do COPE**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 139. 2020.

SILVA, D. S.; RIBEIRO, L. M. L. Os grupos de “elite” da polícia penal brasileira: Uma análise neoinstitucional. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 17, n. 2, maio 2024.

SONTAG, Ricardo. In: CESANO, José Daniel; NÚÑEZ, Jorge A.; GONZÁLEZ ALVO, Luis (eds.). **Historia de las prisiones sudamericanas: entre experiências locais e história comparada (siglos XIX y XX)**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2019. p. 91-171.

SOUZA, R. **Controle e punição? A monitoração eletrônica em Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 153. 2019.

SYKES, Gresham M. **The society of captives: A study of a maximum security prison**. Princeton University Press, 2007.

TAVARES, J. Justiça impede mais presídios mineiros de receberem presos. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, Cidades, 24 fev. 2012. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/justica-impede-mais-presidios-mineiros-de-receberem-presos-1.342008>. Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: A ‘dependência de trajetória’ na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

THELEN, Kathleen. HOW INSTITUTIONS EVOLVE. In: MAHONEY, JAMES; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

THOMPSON, A. **A Questão Penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TRIBUNAL de Justiça nega habeas corpus aos 135 do Depósito. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16508, 01 mai. 1985. Seção 1, p. 18.

UMA PENITENCIÁRIA desmoralizada. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 17477, 05 out. 1988. Seção 1, p. 21.

VILALTA, C.; FONDEVILLA, G. Populismo Penal na América Latina: a dinâmica de crescimento da população carcerária. **Instituto Igarapé**, nota estratégica 32, abr. 2019.

VIOLÊNCIA na prisão em Juiz de Fora. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, ed. 16480, 28 mar. 1985. Seção 1, p. 19.

WERNECK, Alexandre; TEIXEIRA, Cesar Pinheiro; TALONE, Vittorio da Gamma. An outline of a pragmatic sociology of ‘violence’. **Sociologias**, v. 22, p. 286-326, 2020.

ZAMBRZYCKI, W. FERNANDES, M. T. RIBEIRO, L. Os serviços penais na política pública: um estudo de caso estadual. **Terceiro Milênio – Revista Crística de Sociologia e Política**, v. 22, n. 03, 2023.

## ANEXO A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

A seguir estão anexados, em formato de quadros, os roteiros semiestruturados utilizados pelos pesquisadores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais durante as entrevistas com atores envolvidos na política penitenciária de Minas Gerais durante a pesquisa intitulada “As Políticas Penitenciárias em Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979-2019)”, a qual foi financiada pela FAPEMIG e identificada pela registro APQ-02825-18.

### Quadro 3. Roteiro de entrevista semiestruturado para gestores da política penitenciária

<b>Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.</p>
<b>Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado</b>
<p>2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. O que seria uma política pública penitenciária?</p> <p style="padding-left: 40px;">b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?</p> <p>3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?</p> <p style="padding-left: 40px;">b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?</p> <p>4) Para você, quais são as habilidades principais que um bom gestor do sistema prisional deve ter?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Como são organizadas as ações voltadas para a área de segurança?</p> <p style="padding-left: 40px;">b. E para as áreas de reinserção social? Como são estruturadas essas ações?</p>
<b>Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional</b>
<p>5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que assumiu a pasta [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?</p> <p>6) Quais eram os resultados esperados da sua política prisional?</p>

- a. Você considera que as políticas produzidas no seu período de gestão atingiram os resultados esperados?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
  - b. Quais foram os elementos determinantes na política de tratamento ao preso na sua gestão?
- 7) Quais eram os recursos de que você dispunha, em sua gestão, para manejar o sistema prisional?
- a. Quais foram as dificuldades/negociações que marcaram os recursos orçamentários?
  - b. Houve espaço no orçamento para investimento? Ou você avalia que o orçamento esteve direcionado majoritariamente ao custeio?
- 8) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional?
- a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
  - c. O que foi voltado especificamente para a atividade dos funcionários dentro das prisões?
- 9) Pensando na realidade das prisões, quais são as habilidades que um servidor desta pasta deve necessariamente possuir?
- a. As habilidades requeridas são atendidas pelos profissionais que atuam no cárcere?
  - b. Como avalia a forma de recrutamento?
  - c. Como se dá a relação com os níveis hierárquicos (diretor da prisão, diretorias dentro da secretaria)?

<p>d. Como avalia o relacionamento da Secretaria com os estabelecimentos penais e servidores envolvidos (fluxo de imposições e de demandas)?</p> <p>10) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas durante a gestão?</p> <p>11) Como você considera que o seu desempenho como gestor do sistema prisional foi avaliado:</p> <p>a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]</p> <p>b. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)</p> <p>c. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade</p> <p>d. Pessoas privadas de liberdade</p>
<p><b>Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias</b></p>
<p>12) Suponhamos que após você deixar o cargo de (completar com o cargo do(a) entrevistado(a)), um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a situação da política penitenciária em Minas Gerais. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?</p> <p>13) Se você pudesse mudar alguma decisão importante da sua gestão, o que você faria de diferente?</p> <p>14) Se você fosse hoje o presidente do Brasil, qual seria a sua política penitenciária, pensando a redução do crime e a garantia de direitos humanos dos condenados?</p>

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

**Quadro 4.** Roteiro de entrevista semiestruturado para membros da sociedade civil organizada

<p><b>Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b></p>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional</p> <p>a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.</p>
<p><b>Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado</b></p>
<p>1) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?</p> <p>a. O que seria uma política pública penitenciária?</p>

- b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?
  - c. Qual seria o papel da sociedade na política pública penitenciária?
- 2) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?
- a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?
  - b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?
- 3) Para você, quais são as principais habilidades requeridas das pessoas que participam de organizações da sociedade civil que atuam no sistema penitenciário?
- a. Conte-me um pouco sobre a história da(o) (inserir o nome da organização da qual o(a) entrevistado(a) participa/participou) [Como surgiu, quem a fundou]
  - b. Como seus membros avaliam as ações voltadas para a segurança no sistema prisional mineiro? E aquelas voltadas para a reinserção social?

**Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional**

- 4) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que entrou para (inserir o nome da organização da qual o(a) entrevistado(a) participa/participou) [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?
- 5) Quais eram as suas expectativas em relação à sua atuação no sistema prisional?
- a. Como as iniciativas da política penitenciária voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
    - v. [Tratamento ao preso e aos familiares]

- 6) Quais eram os recursos de que a organização da qual você fez/fazia parte dispunha para atuar no sistema prisional?
  - a. Quais eram suas principais fontes?
  - b. Como tais recursos eram utilizados?
- 7) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional?
  - a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
- 8) Pensando na realidade das prisões, qual deveria ser a função da sociedade civil? O que impede essas organizações de alcançarem esse objetivo?
- 9) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas durante a sua atuação na(o) (inserir organização da qual o(a) entrevistado(a) fez/faz parte)?
- 10) Como você avalia a interlocução entre o movimento do qual você fez/faz parte com os seguintes atores sociais:
  - a. Governador;
  - b. Gestores do sistema prisional;
  - c. Poder legislativo;
  - d. Poder Judiciário;
  - e. Ministério Público;
  - f. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares);
  - g. Demais movimentos da sociedade civil organizada;
  - h. Pessoas privadas de liberdade

#### **Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias**

- 11) Suponhamos que um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a atuação da(o) (inserir o nome da organização da qual o(a) entrevistado fez parte) no sistema prisional mineiro. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?

12) Se você pudesse mudar alguma decisão importante da sua trajetória de atuação no sistema prisional, o que você faria de diferente?

13) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

#### **Quadro 5.** Roteiro de entrevista semiestruturado para membros do Poder Judiciário

<b>Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do direito penal e, concomitantemente, no sistema prisional</p> <p>a. Se tinha experiência prévia...</p>
<b>Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado</b>
<p>1) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?</p> <p>a. O que seria uma política pública penitenciária?</p> <p>b. O que você acredita que deve ser o papel do Ministério Público <b>ou</b> Poder Judiciário na política penitenciária?</p> <p>c. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?</p> <p>2) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?</p> <p>a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência [Elementos no MP ou no PJ]?</p> <p>b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?</p> <p>3) Para você, quais são as habilidades principais que um bom promotor ou um bom juiz que atua na execução penal deve ter?</p>
<b>Acontecimentos do período</b>
<p>4) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que você assumiu como promotor ou juiz [No momento em que você começou a trabalhar com direito penal]?</p>

- 5) Quais eram as expectativas quanto ao trabalho que você desenvolvia e o que esperava de resultado [Na instância do MP ou do PJ]?
- a. Como as iniciativas da política penitenciária voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
- 6) Quais foram as iniciativas voltadas à destinação dos recursos oriundos de multas, transação penal e fiança que visaram a melhoria do sistema prisional?
- 7) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos que impactaram a forma como você, enquanto promotor ou juiz, atuava no sistema prisional? [Lei de Execução de Penal]
- a. Quais eram os objetivos? Houve dificuldade ou resistência na operacionalização dessas leis/normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
- 8) Como você avalia a interlocução do Ministério Público ou Poder Judiciário com os seguintes atores envolvidos na política penitenciária:
- a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]
  - b. Poder Legislativo
  - c. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)
  - d. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade
  - e. Pessoas privadas de liberdade
  - f. Ministério Público ou Poder Judiciário

- 9) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por você durante a sua atuação na execução penal?
- 10) Como você considera que o seu desempenho como promotor ou juiz que atua no sistema prisional foi avaliado:
- a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]
  - b. Poder Legislativo
  - c. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)
  - d. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade
  - e. Pessoas privadas de liberdade
  - f. Ministério Público ou Poder Judiciário

#### **Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias**

- 11) Suponhamos que após você deixar o cargo de (completar com o cargo do(a)entrevistado(a)), um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a situação da política penitenciária em Minas Gerais. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?
- 12) Se você pudesse mudar alguma decisão importante como promotor ou juiz na área do sistema prisional, o que você faria de diferente?

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

#### **Quadro 6. Roteiro de entrevista semiestruturado para membros do Ministério Público**

##### **Trajatória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa**

- 1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do direito penal e, concomitantemente, no sistema prisional
- a. Se tinha experiência prévia...

##### **Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado**

- 2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?

- a. O que seria uma política pública penitenciária?
  - b. O que você acredita que deve ser o papel do Ministério Público na política penitenciária?
  - c. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?
- 3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?
- a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência [Elementos no MP]?
  - b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?
- 4) Para você, quais são as habilidades principais que um bom promotor que atua na execução penal deve ter?

### **Acontecimentos do período**

- 5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que você assumiu como promotor [No momento em que você começou a trabalhar com direito penal]?
- 6) Quais eram as expectativas quanto ao trabalho que você desenvolvia e o que esperava de resultado [Na instância do MP]?
- a. Como as iniciativas da política penitenciária voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
- 7) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos que impactaram a forma como você, enquanto promotor, atuava no sistema prisional? [Lei de Execução de Penal]
- a. Quais eram os objetivos? Houve dificuldade ou resistência na operacionalização dessas leis/normativas?

<p>b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?</p> <p>8) Como você avalia a interlocução do Ministério Público com os seguintes atores envolvidos na política penitenciária:</p> <p>a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]</p> <p>b. Poder Legislativo</p> <p>c. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)</p> <p>d. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade</p> <p>e. Pessoas privadas de liberdade</p> <p>f. Poder Judiciário</p> <p>9) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por você durante a sua atuação na execução penal?</p> <p>10) Como você considera que o seu desempenho como promotor que atua no sistema prisional foi avaliado pelos seguintes atores sociais:</p> <p>a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]</p> <p>b. Poder Legislativo</p> <p>c. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)</p> <p>d. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade</p> <p>e. Pessoas privadas de liberdade</p> <p>f. Ministério Público ou Poder Judiciário</p>
<p><b>Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias</b></p>
<p>11) Suponhamos que após você deixar o cargo de promotor, um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a situação da política penitenciária em Minas Gerais. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?</p> <p>12) Se você pudesse mudar alguma decisão importante como promotor na área do sistema prisional, o que você faria de diferente?</p>

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

### **Quadro 7. Roteiro de entrevista semiestruturado para Deputados Estaduais**

**Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa**

- 1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro no sistema prisional
  - a. Como você entrou para a política? [Cargos políticos; Como chegou ao Poder Legislativo Estadual?]
  - b. Uma vez na política, como se interessou pela questão penitenciária?

**Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado**

- 2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?
  - a. O que seria uma política pública penitenciária?
  - b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?
- 3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?
  - a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?
  - b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?
- 4) Para você, quais são as habilidades principais que um bom político envolvido com a agenda do sistema prisional deve ter?
  - a. Como são organizadas as discussões voltadas para a área de segurança?
  - b. E para as discussões de reinserção social? Como são estruturadas?

**Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional**

- 5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que assumiu o cargo [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?
- 6) Quais eram os resultados esperados do seu mandato no que se refere à política prisional?
  - a. Você considera que as políticas produzidas no período do seu mandato atingiram os resultados esperados?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]

- iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
  - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
  - a. Quais foram os elementos determinantes na construção da política de tratamento ao preso no seu mandato?
- 7) Quais eram os recursos de que você dispunha, em sua gestão, para direcionar o sistema prisional?
- a. Quais foram as dificuldades/negociações que marcaram os recursos orçamentários?
  - b. Houve espaço no orçamento para investimento? Ou você avalia que o orçamento esteve direcionado majoritariamente ao custeio?
- 8) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional?
- a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
  - c. O que foi voltado especificamente para a atividade dos funcionários dentro das prisões?
- 9) Pensando na realidade das prisões, quais são as pautas que um legislador nesta agenda deve estar interessado?
- a. Como você avalia as pautas e interesses entre os seus colegas políticos no que se refere à agenda prisional?
  - b. Como se dava a interlocução entre você e
    - i. outros políticos (Poder Legislativo)
    - ii. Governo estadual e Secretarias
    - iii. Servidores prisionais
    - iv. Sociedade Civil (familiares de presos, ONGs, Associações etc.)
    - v. Pessoas privadas de liberdade

- 10) Como você avalia a infraestrutura geral (recursos materiais e humanos) do sistema prisional durante o seu mandato?
- Gestão e logística
  - Compare as suas propostas com a atuação do Executivo Estadual.
- 11) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas durante o seu mandato?
- Construção de agenda
  - Proposta de leis
  - Formação de alianças (situação e oposição)
  - Fomentar a atuação de atores interessados
- 12) Como você considera que o seu desempenho como político com proposições voltadas ao sistema prisional foi avaliado:
- Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]
  - Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)
  - Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade
  - Pessoas privadas de liberdade

### **Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias**

- 13) Suponhamos que após você deixar o mandato de Deputado Estadual, um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a situação da política penitenciária em Minas Gerais. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?
- 14) O que a Assembleia Legislativa poderia ter feito para melhorar a situação dos cárceres em Minas Gerais?
- 15) Se você fosse hoje o presidente do Brasil, qual seria a sua política penitenciária, pensando a redução do crime e a garantia de direitos humanos dos condenados?
- 16) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

**Quadro 8.** Roteiro de entrevista semiestruturado para advogados

<b>Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.</p>
<b>Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado</b>
<p>2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. O que seria uma política pública penitenciária?</p> <p style="padding-left: 40px;">b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária?</p> <p>3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência [Elementos na Defensoria Pública/OAB]?</p> <p style="padding-left: 40px;">b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?</p> <p>4) Para você, quais são as habilidades principais que um bom defensor público/representante da OAB deve ter para atuar na execução penal?</p>
<b>Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional</b>
<p>5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional] no momento em que atuava como (completar com o cargo do(a) entrevistado(a))?</p> <p>6) Quais eram as expectativas quanto ao trabalho que você desenvolvia e o que esperava como resultado?</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Como as iniciativas da política penitenciária voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?</p> <p style="padding-left: 80px;">i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]</p>

- ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
  - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
  - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
- 7) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a forma como você, enquanto defensor público/representante da OAB, atuava no sistema prisional?
- a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
- 8) Como você avalia a interlocução da Defensoria Pública/OAB com os seguintes atores envolvidos na política penitenciária:
- a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]
  - b. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)
  - c. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade
  - d. Pessoas privadas de liberdade
  - e. Ministério Público e Poder Judiciário
- 9) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas durante sua atuação na Defensoria Pública/OAB-MG?
- 10) Como você considera que o seu desempenho como defensor público/representante da OAB foi avaliado pelos seguintes atores sociais:
- a. Governador e gestores de outras pastas [secretário ao qual a pasta estava subordinada]
  - b. Funcionários do sistema prisional (agentes, técnicos e auxiliares)
  - c. Sociedade civil organizada e familiares de pessoas privadas de liberdade
  - d. Pessoas privadas de liberdade

e. Ministério Público e Poder Judiciário

**Encerramento - perspectivas para o futuro e memórias**

- 11) Suponhamos que após você deixar o cargo de (completar com o cargo do(a)entrevistado(a)), um veículo de imprensa decida escrever uma matéria sobre a situação da política penitenciária em Minas Gerais. Se você pudesse escrever a manchete dessa notícia, qual seria ela?
- 12) Se você pudesse mudar alguma decisão importante da sua gestão, o que você faria de diferente?
- 13) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

**Quadro 9.** Roteiro de entrevista semiestruturado para policiais civis

**Trajatória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa**

- 1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional
  - a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.

**Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado**

- 2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?
  - a. O que seria uma política pública penitenciária? [política de egressos?]
  - b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária? [política de egressos?]
- 3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?
  - a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?
  - b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?
- 4) Para você, qual seria o papel da Polícia Civil na política pública penitenciária?
  - a. Como são organizadas as ações voltadas para a área de segurança?
  - b. E para as áreas de reinserção social? Como são estruturadas essas ações?

**Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional**

- 5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que assumiu o cargo [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?
- 6) Naquele momento, quais eram as suas expectativas em relação ao seu trabalho?
  - a. Como as políticas penitenciárias voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
  - a. Naquele momento, quais foram os elementos determinantes na política de tratamento ao preso?
- 7) Quais eram os recursos que você dispunha para desempenhar suas atividades?
  - a. Enfrentou dificuldades? Se sim, quais? Como lidou com elas?
- 8) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional? [E para regulamentar as suas atividades profissionais?]
  - a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?
  - b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?
- 9) Para você, como um servidor da Polícia Civil pode contribuir para a melhoria do sistema prisional?
- 10) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por você desde o momento em que assumiu enquanto servidor até os dias de hoje pensando no que deveria ser a função da polícia civil dentro do sistema prisional?

**Encerramento - Agora que estamos encaminhando para o final...**

- 11) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

**Quadro 10.** Roteiro de entrevista semiestruturado para agentes de segurança penitenciária/policiais penais

<b>Trajetória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional</p> <p>a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.</p>
<b>Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado</b>
<p>2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?</p> <p>a. O que seria uma política pública penitenciária? [política de egressos?]</p> <p>b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária? [política de egressos?]</p> <p>3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?</p> <p>a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?</p> <p>b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?</p> <p>4) Para você, qual seria o papel da Polícia Penal na política pública penitenciária?</p> <p>a. Como são organizadas as ações voltadas para a área de segurança?</p> <p>b. E para as áreas de reinserção social? Como são estruturadas essas ações?</p>
<b>Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional</b>
<p>5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que assumiu o cargo [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?</p> <p>6) Naquele momento, quais eram as suas expectativas em relação ao seu trabalho?</p> <p>a. Como as iniciativas da política penitenciária voltadas aos seguintes aspectos influenciaram suas expectativas iniciais e, propriamente, a sua atuação no sistema prisional?</p> <p>i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]</p> <p>ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]</p> <p>iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]</p>

<p>iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]</p> <p>b. Naquele momento, quais foram os elementos determinantes na política de tratamento ao preso?</p> <p>7) Quais eram os recursos que você dispunha para desempenhar suas atividades?</p> <p>a. Enfrentou dificuldades? Se sim, quais? Como lidou com elas?</p> <p>8) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional? [E para regulamentar as suas atividades profissionais?]</p> <p>a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?</p> <p>b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?</p> <p>9) Pensando na realidade das prisões, quais são as habilidades que um policial penal deve necessariamente possuir?</p> <p>a. As habilidades requeridas são atendidas pelos servidores?</p> <p>b. Como avalia a forma de recrutamento?</p> <p>c. Como avalia o relacionamento da Secretaria com os estabelecimentos penais e servidores envolvidos (fluxo de imposições e de demandas)?</p> <p>d. Para você, o que mudou com a transformação dos agentes prisionais em policiais penais?</p> <p>10) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por você desde o momento em que assumiu enquanto servidor até os dias de hoje?</p>
<b>Encerramento - Agora que estamos encaminhando para o final...</b>
11) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.

### **Quadro 11.** Roteiro de entrevista semiestruturado para servidores estaduais

<b>Trajatória - como o sistema prisional entra na vida da pessoa</b>
<p>1) Conte-me um pouco sobre a sua trajetória, em termos de formação (onde e quando se formou), e como terminou se inserindo dentro do sistema prisional</p> <p>a. Foi convidado (Quem convidou?), se candidatou, se tinha experiência prévia.</p>

**Entendimentos gerais - compreender, em que medida, os entendimentos acadêmicos sobre a prisão se entrelaçam com as visões de mundo do entrevistado**

- 2) Para você, qual deve ser a função do sistema prisional?
  - a. O que seria uma política pública penitenciária? [política de egressos?]
  - b. O que você acha que a sociedade espera da política pública penitenciária? [política de egressos?]
- 3) Para você, o que é eficiência dentro do sistema prisional?
  - a. Quais são os elementos indispensáveis para a garantir a eficiência?
  - b. Existem opções em termos de modelo de gestão [APAC]?
- 4) Para você, quais são as habilidades principais que um bom gestor do sistema prisional deve ter?
  - a. Como são organizadas as ações voltadas para a área de segurança?
  - b. E para as áreas de reinserção social? Como são estruturadas essas ações?

**Realizações do período - quais eram as expectativas e quais foram as realizações dentro da pasta prisional**

- 5) Você consegue descrever o cenário/contexto do sistema prisional no momento em que assumiu o cargo [Cenário das prisões/ Cenário da gestão prisional]?
- 6) Naquele momento, quais eram os resultados esperados da política prisional?
  - a. Você avalia que eles foram alcançados? Se sim, como? Se não, por quê? [Pensar em diferenças entre gestões]
    - i. [Vagas, inauguração de unidades, transferência de presos]
    - ii. [Profissionalização: delimitação de cargos, realização de concursos, estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão]
    - iii. [Greve dos servidores, sobretudo aqueles que trabalham dentro das prisões]
    - iv. [Motins e rebeliões, pressão de órgãos de direitos humanos, demanda por correição e ouvidoria]
  - a. Naquele momento, quais foram os elementos determinantes na política de tratamento ao preso? Você considera que houve alguma mudança nesse sentido?
- 7) Quais eram os recursos que você dispunha para desempenhar suas atividades?

<p>a. Enfrentou dificuldades? Se sim, quais? Como lidou com elas?</p> <p>8) Quais foram os principais marcos legais/portarias/regimentos criados para regulamentar a política prisional? [E para regulamentar as suas atividades profissionais?]</p> <p>a. Quais eram os objetivos? Houve resistência na operacionalização das normativas?</p> <p>b. Quais foram as maiores diferenças entre o prescrito e o realizado?</p> <p>9) Pensando na realidade das prisões, quais são as habilidades que um servidor desta pasta deve necessariamente possuir?</p> <p>a. As habilidades requeridas são atendidas pelos servidores?</p> <p>b. Como avalia a forma de recrutamento?</p> <p>c. Como se dá a relação com os níveis hierárquicos (diretor da prisão, diretorias dentro da secretaria)?</p> <p>d. Como avalia o relacionamento da Secretaria com os estabelecimentos penais e servidores envolvidos (fluxo de imposições e de demandas)?</p> <p>10) Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por você desde o momento em que assumiu enquanto servidor até os dias de hoje?</p>
<b>Encerramento - Agora que estamos encaminhando para o final...</b>
11) Há alguma pergunta que você gostaria de ter respondido que nós não fizemos?

Fonte: Pesquisa “As Políticas Penitenciárias de Minas Gerais: uma análise sócio-histórica (1979 -2019)”.