

POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS E AS FACÇÕES CRIMINOSAS: UMA ANÁLISE DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO (RDD) E OUTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE CONTROLE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA

*Fernando SALLA**
*Camila Nunes DIAS***
*Giane SILVESTRE****

RESUMO: O artigo discute as ações implementadas no sistema carcerário, em São Paulo, com vistas a coibir a atuação dos grupos organizados de presos, especialmente, o PCC. O predomínio de medidas administrativas de curtíssimo prazo – geralmente, como resposta a um evento de grande repercussão pública – reflete a ausência de planejamento de ações mais abrangentes neste setor. Discutiremos duas medidas administrativas destinadas a desarticular as facções criminosas: a dispersão das unidades prisionais pelo interior do Estado e a criação de unidades com regime de segurança e disciplina diferenciados – tanto dos regimes comuns como do RDD. Além da ausência de políticas públicas, a priorização de ações administrativas resguarda a soberania da administração prisional sobre as decisões de caráter classificatório e punitivo, permitindo a governamentalização da execução penal. A consequência mais perversa deste estado de coisas é a absoluta ineficácia da administração prisional no enfraquecimento das facções criminosas.

PALAVRAS-CHAVE: Prisão. Sistema penitenciário. Grupos criminosos. PCC. São Paulo. Administração prisional. Políticas públicas.

* USP – Universidade de São Paulo. Pesquisador Sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. São Paulo – São Paulo – Brasil. 05508-020 – fersalla@usp.br

** UFABC – Universidade Federal do ABC. Departamento de Políticas Públicas. Santo André – SP – Brasil. 09210-170 – camilanun@usp.br

*** Doutoranda em Sociologia. UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. Pós-Graduação em Sociologia. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 – giane_silvestre@yahoo.com.br

Introdução

A presença de facções e grupos criminosos organizados nas prisões brasileiras tem sido cada vez maior nas últimas décadas. O fenômeno merece a atenção das ciências sociais não só pelos processos de constituição enquanto grupos, dotados de identidade (com nomes, regras de ingresso, procedimentos internos etc.) contraposta a outros e às autoridades, mas também porque são responsáveis por novos padrões de violência dentro e fora das prisões. Sua presença em áreas pobres das grandes cidades redefiniu em parte as formas de relacionamento dos moradores com seus líderes locais, ao mesmo tempo em que no interior das prisões a sua atuação alterou de forma substantiva as relações, não apenas entre os próprios presos, mas entre os presos e os custodiadores. Para muitos policiais e administradores prisionais, essas facções estão sob controle e seu raio de atuação é bastante limitado, não passando de criminosos sem grande capacidade de ampliação de sua influência para além do interior das prisões e de algumas regiões pobres das grandes cidades. Para muitos observadores da questão prisional, no entanto, deve-se reconhecer que esses grupos acabaram por estabelecer conexões com outros grupos criminosos, internacionais inclusive, sobretudo no tráfico de drogas. Além disso, há que se reconhecer certo descontrole das unidades prisionais, que se manifesta pelo domínio que esses grupos exercem sobre a maioria dos presos, a sua força em constranger as autoridades que administram essas unidades. E, por fim, há uma considerável capacidade de imposição de um poder soberano – de vida e de morte – sobre os demais presos, desafetos e mesmo funcionários das prisões.

A existência destes grupos provoca no campo das ciências sociais a necessidade de análises que estabeleçam as relações entre a sua formação e consolidação com a formação dos processos de identidade grupal, mais a questão da resistência deles aos padrões de ordem e de disciplina estabelecidos socialmente nos espaços prisionais. No presente artigo, analisaremos algumas das formas que o Estado tem buscado para gerenciar o sistema prisional sob a presença e atuação das facções criminosas. Especial atenção será dada à tentativa de submissão desses grupos por parte do Estado através de leis e de mecanismos disciplinares específicos, como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), e por meio da adoção de medidas administrativas que levaram, por exemplo, a uma pulverização de unidades prisionais pelo Estado dentro do que se poderia chamar de interiorização do sistema penitenciário paulista.

Nossa hipótese básica é de que os esforços mobilizados pela criação de leis, normas internas e outros mecanismos de controle dos presos líderes dessas facções, ou mesmo pelos elevados investimentos em construção de unidades prisionais dispersas pelo território, não lograram êxito na sua desarticulação. Esses grupos,

embora possam ter sofrido a influência de tais medidas, continuam a ter uma atuação importante junto à massa de presos, sendo que suas atividades criminosas não foram severamente abaladas a ponto de desorganizá-los.

Criminalidade e Facções

No Brasil, os estudos acadêmicos (PAIXÃO, 1987; CAMPOS, 2005; SILVA, 2008) e os trabalhos jornalísticos (AMORIM, 1993, 2004; JOZINO, 2005; SOUZA, 2006) sobre as facções criminosas, em geral, têm concentrado bastante suas atenções sobre as condicionantes locais, internas, para o seu surgimento e expansão, como o perfil da criminalidade, os territórios em que atuam esses grupos, os espaços prisionais, as relações entre a criminalidade e as forças de repressão etc. Mas pouca associação se tem feito desse fenômeno a movimentos internacionais mais amplos como a explosão do tráfico internacional de drogas, a intensificação dos mercados ilegais, a formação de máfias ou grupos similares controlando tais atividades em escala internacional. Tudo isso num contexto de crescimento das taxas de desemprego em quase todo o mundo, de desregulamentação e de precarização da mão-de-obra e conseqüentemente de concentração de renda em escala mundial (WALLERSTEIN, 2007; CASTEL, 2002). A globalização e a dissolução do bloco soviético também serviram de suporte para que a economia ganhasse efetivamente patamares internacionais com uma intensa circulação de bens e pessoas. A força das relações de mercado de bens legais e ilegais se impôs muitas vezes sobre a capacidade dos Estados exercerem ativamente seu papel de regulação e controle (NAIM, 2006). A exploração de atividades ilegais e de atividades ilegais conjugadas com atividades legais tornou-se campo favorável para diversas **máfias** (russa, italiana, nigeriana, búlgara, chinesa etc.) que protegem seus negócios por meio da edificação de relações identitárias nacionais ou étnicas e sustentadas por vínculos também de lealdade (ZIEGLER, 2006; FONTANAUD, 2002).

Todas essas mudanças sociais, econômicas e culturais desde a década de 1970 afetaram de modo substantivo as experiências até então vigentes de crime, de insegurança e de ordem (GARLAND, 2008; WACQUANT, 2001; BAUMAN, 1999; DE GIORGI, 2006). Nesse quadro surgiram novas formas de risco e de insegurança que por sua vez desencadearam alterações relevantes nos mecanismos de controle do crime e de funcionamento da justiça criminal. A questão central é que nos últimos trinta anos, as respostas sociais ao crime, aos riscos e ao sentimento de insegurança trouxeram uma ruptura com os padrões e princípios que estavam em operação ao longo do século XX, sobretudo entre os anos 1950 e 1970. Tais condições é que permitiram o crescimento do encarceramento nesse período.

Embora seja justo reconhecer que os aspectos locais da criminalidade e do sistema de justiça criminal no Brasil sem dúvida têm relevância para explicar como se formam e se consolidam tais facções, não se pode minimizar as tendências mais gerais que se revelam na similaridade que possuem esses grupos na sua composição e *modus operandi* a tantos outros pelo mundo, ainda que características locais adicionem ingredientes próprios a cada grupo. Faltam estudos comparativos nessa área, mas tudo sugere que os homicídios relacionados às atividades ilegais (como contrabando, tráfico de armas e drogas etc.) com requintes de barbárie são facilmente encontrados nas periferias das grandes cidades em vários cantos do planeta como, por exemplo, na América do Sul, no México.

Feitas essas aproximações cabe destacar que no Brasil essas facções – especialmente as do Rio de Janeiro e São Paulo – se constituíram no interior das prisões e depois se consolidaram com relações tecidas também fora das prisões. Tais grupos não possuem um componente étnico ou nacional específico, apenas uma identidade social e territorial vinculada a determinadas áreas pobres das grandes cidades e a experiência do encarceramento. Assim, uma questão decisiva para a compreensão de como esses grupos se formaram e continuam ainda a atuar está relacionada ao funcionamento do sistema prisional brasileiro e, num sentido mais geral, deve ser inserida no contexto das políticas públicas voltadas para a área penal e particularmente penitenciária.

A presença desses grupos na sociedade brasileira passou a se tornar motivo de maior preocupação quando eles, além de controlarem a vida no interior das prisões, provocando fugas, mortes, rebeliões, dominaram também muitos dos pontos do mercado de drogas e mesmo outras atividades ilegais como seqüestros e roubos a banco. Alguns eventos de grande envergadura no sistema prisional e outros no ambiente urbano provocados por eles geraram grande inquietação entre a população e para as autoridades: em 2001, houve a chamada megarebelião em São Paulo; em 2002, no Rio de Janeiro, atentados atribuídos ao Comando Vermelho paralisaram parte da cidade do Rio de Janeiro (CALDEIRA, 2004); em 2003 novos atentados a prédios públicos no Rio e em 2006 três ondas de ataque em São Paulo, atribuídos ao PCC também pararam a cidade.

Indisciplina e repressão

Salvo raros momentos da história das prisões no Brasil (SALLA, 1999; SANT'ANNA, 2009), as condições de encarceramento foram sempre aviltantes, impondo padrões degradantes de tratamento às pessoas presas. Rebeliões e fugas foram, entre outras, as formas mais usuais de resistência dos presos a essas

condições. As respostas mais comuns das autoridades a esses movimentos de indisciplina eram os castigos disciplinares (isolamento, isolamento em celas escuras, suspensão de alimentação etc.). De forma muito recorrente, utilizou-se o expediente de enviar tais presos para presídios construídos em ilhas – como, por exemplo, Fernando de Noronha, Ilha Grande, Anchieta.

Somente com a Lei de Execução Penal, de 1984 (LEP), é que houve uma tentativa de normatizar as faltas disciplinares e a aplicação das penalidades para elas. Mesmo assim, pode-se considerar que continuaram a existir mecanismos extralegais não apenas de identificação do que se considera falta disciplinar como também de imposição das punições para tais faltas.

Porém, o fato mais interessante é que até os anos 1970, tais resistências tenham se mantido na esfera individual ou de pequenos grupos de presos que enfrentavam de modo isolado e desarticulado as autoridades. A partir dessa década no Rio de Janeiro, mas, sobretudo ao longo dos anos 1980 e 1990 é que se constituem grupos criminosos organizados no interior das prisões brasileiras. Em São Paulo, em meio a um processo conturbado de rebeliões durante o início da transição democrática (GÓES, 2009), a administração prisional criou uma unidade especial para os presos indisciplinados que ficou conhecida como *Anexo da Casa de Custódia de Taubaté*. Oficialmente essa unidade se chamava Centro de Readaptação Penitenciária (Decreto n. 23.571, de 17 de junho de 1985) e de acordo com o seu artigo 2º destinava-se a receber “presos condenados do sexo masculino, de alta periculosidade, ou que venham revelando inadaptação ao trabalho reeducativo nos estabelecimentos em que se encontram”. É exatamente essa unidade prisional que é apontada como o berço de uma das principais organizações criminosas, o Primeiro Comando da Capital (PCC), em 1993. Porém, não se deve esquecer que em outubro de 1992 houve o **Massacre do Carandiru**, em que morreram mais de cem presos durante uma intervenção da polícia militar na contenção de uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, e para o Anexo haviam sido transferidos vários presos da Casa de Detenção depois do massacre. Ou seja, estudos futuros poderão apontar se as punições impostas aos presos, os episódios de arbitrariedade na manutenção da ordem interna das prisões juntamente com todas as deficiências de funcionamento das prisões serviram de base para a constituição e proliferação desses grupos criminosos organizados.

No âmbito do Congresso Nacional houve esforços para lidar com a questão do crime organizado, ainda que esse tema esteja atravessado por diferentes matizes, como a questão do tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes do colarinho branco etc. O agravamento de problemas de segurança pública ao longo dos anos 1990 ampliou o debate sobre essa questão que levou à alteração da lei n. 9.034/95 e redundou na adoção da lei n. 10.217/01.

O Governo Federal, por sua vez, tratou da questão em 2000 quando apresentou o I Plano Nacional de Segurança Pública. Entre os compromissos do governo federal formulado no Plano, estava o Compromisso N.º 1 “Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado”. Assim como o compromisso n. 8 de “Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social”, este mais voltado para a contenção de jovens com grupos violentos. Embora tivesse como aspecto inovador uma concepção mais ampliada de segurança pública e um conjunto de propostas de ação diversificado, não houve sugestões mais contundentes de ações para o sistema prisional.

A questão do crime organizado atuando em espaços prisionais só foi objeto de normatização específica com a Lei federal nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). O Estado de São Paulo foi o primeiro a usar esse tipo de regime, por meio da Resolução n. 026 da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) de maio de 2001, que foi constantemente questionada do ponto de vista legal.

No inciso IX, do artigo 3º da lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do governo federal incluía-se como diretriz: “IX – intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial”. Mas novamente as iniciativas tinham um alvo mais difuso e não especificamente a atuação de grupos criminosos organizados a partir das prisões.

Paralelamente a essas iniciativas, a expansão física do sistema prisional, por meio da construção de novas unidades prisionais, sempre foi colocada como a principal estratégia dos governos para lidar com as pressões de toda natureza no interior do sistema prisional (FISHER; ABREU, 1987; ADORNO, 1991). À medida que se avolumaram os problemas de segurança pública nas últimas décadas e o encarceramento foi utilizado como um dos principais recursos de controle social intensificou-se ainda mais a destinação de recursos para aquela expansão. O caso mais saliente no Brasil dessa política se deu no Estado de São Paulo.

Interiorização e dispersão das unidades prisionais

A partir da segunda metade da década de 1990, o Estado de São Paulo teve um aumento vertiginoso da sua população encarcerada, passando de 55.021 pessoas presas em 1994 para 144.430¹ em 2006². Acompanhando o ritmo de

¹ Considerando-se a população carcerária sob custódia das Secretarias de Segurança Pública e da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

² Dados disponíveis em: <<http://www.sap.sp.gov.br/common/dti/estatisticas/populacao.htm>>. Acesso em: 25 mai. 2010.

crescimento da população carcerária, também cresceu o número de unidades prisionais: no ano de 1994 eram 43 unidades e no ano de 2011 esse número chegou a 149 (SALLA, 2007)³.

Este aumento sem precedentes da população carcerária, assim como de sua estrutura física é tido por alguns autores, sobretudo por Loïc Wacquant (2001, 2008), como uma tendência mundial, já bastante difundida nos EUA e em alguns países da Europa e que se espalha pela América Latina. Wacquant faz uma análise do processo de criminalização da miséria como uma das consequências do fim do chamado Estado de Bem Estar Social ou, como ele caracteriza, “Estado Providência”, mostrando como as ideologias adotadas pelos governos destes países caminharam na construção do que ele caracteriza como “Estado-Penitência”. Esta nova configuração política do Estado-Penitência caracteriza-se por um conjunto de medidas que se tornaram conhecidas como **tolerância zero** ou **endurecimento penal**. Tal política pauta-se em ações como o aumento da repressão policial nas ruas, por penas mais severas para autores de atos infracionais, diminuição da maioria penal, punições rigorosas para qualquer tipo de delito etc. Wacquant destaca que o Estado punitivo procura manter o controle dos setores populares que estão à margem do consumo e do sistema capitalista, setores geralmente representados por pobres, negros e imigrantes. A prisão surge como um instrumento de controle, punição e de gestão da miséria social. Assim, Wacquant reafirma seu argumento central, no qual o complexo penitenciário assumiu um lugar central na administração da pobreza, na gestão do mercado de trabalho desqualificado, no colapso do gueto urbano, assim como nos serviços do chamado Estado de Bem Estar Social reformados (SALLA; GAUTO; ALVAREZ, 2006).

Entretanto, se por um lado no cenário brasileiro uma análise que leve em conta a configuração de um Estado Punitivo é sempre mais complexa, devido às inúmeras particularidades e contradições do processo de redemocratização, assim como a ausência de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, por outro lado, é inegável a presença de alguns elementos que caracterizam as tendências de um Estado mais punitivo na sociedade brasileira. O aumento da população carcerária, o crescimento da indústria da segurança privada, as discussões em torno da redução da maioria penal e os apelos por parte de setores da população assim como da mídia, sobretudo a sensacionalista, em torno do aumento da punitividade sinalizam tal tendência.

Particularmente, no Estado de São Paulo, a expansão do sistema penitenciário e conseqüente aumento da população carcerária foram atravessados por questões muito complexas, como a superlotação, as rebeliões, os motins,

³ Para os dados de 2011 ver <<http://www.sap.sp.gov.br/common/dti/estatisticas/populacao.htm>>

a dispersão das vagas do sistema penitenciário, e inclusive a consolidação do grupo organizado de presos autodenominado Primeiro Comando da Capital – PCC.

Quando Mario Covas assumiu o governo do Estado de São Paulo, em 1995, colocou em sua agenda política o plano de ampliação das vagas do sistema penitenciário paulista e a desativação do Complexo do Carandiru. A partir deste período, intensificou-se um processo de expansão física do sistema prisional paulista que envolveu uma **interiorização** das unidades prisionais do Estado. Este processo é caracterizado como interiorização, pois, neste plano de expansão a maior parte das unidades prisionais construídas em São Paulo passou a ser construída em municípios do interior paulista promovendo, assim, um deslocamento da população encarcerada, removendo-a para as áreas mais afastadas dos grandes centros. Já no ano de 1996, o então governador Mario Covas (contando também com recursos financeiros do Governo Federal) iniciou um grande projeto de construção simultânea de 22 novas unidades prisionais em São Paulo para suprir o déficit de vagas e também para receber os presos da Casa de Detenção de São Paulo (SALLA, 2007), sendo que praticamente todas estas unidades foram construídas em municípios do interior do Estado.

Neste sentido, concomitante ao processo de interiorização das vagas do sistema penitenciário paulista, a população encarcerada no Estado cresceu de forma acelerada; entretanto, o déficit nas vagas do sistema não diminuiu neste mesmo período; o que os dados mostram é que mesmo com a expansão das vagas nas prisões paulistas, a superlotação não diminuiu. De acordo com Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em dezembro de 2003 o déficit nas vagas do sistema prisional paulista era de 27.511 e em dezembro de 2007 passou a ser de 47.490, um crescimento de 72%.

Também a população do Estado de São Paulo não apresentou um crescimento na mesma proporção. Enquanto a população paulista cresceu 5,3% de 2003 a 2007, a população encarcerada cresceu 23,4% no mesmo período. Este incremento da população carcerária talvez possa ser entendido como um reflexo direto de políticas e ações governamentais que, desde a década de 1980, apostavam em um aparelho judicial e penitenciário mais repressivo, encarcerando cada vez mais um número maior de pessoas. Observando as taxas de criminalidade em São Paulo, obtidas a partir dos dados da Fundação Seade, pode-se notar que em 2003 houve um total de 46,69 ocorrências para cada 100 mil habitantes, enquanto que em 2006 esse número foi de 48,56, um crescimento de 1,04%.

No ano de 1999, já eram 64 unidades prisionais sob a administração da SAP, 21 a mais do que 1998, abrigando cerca de 47.000 presos. Embora as

unidades planejadas sob a justificativa de abrigar a população do complexo do Carandiru tenham sido construídas, a desativação da Casa de Detenção era constantemente adiada, sob argumentos relacionados ao aumento da criminalidade e consequentemente à falta de vagas no sistema. A desativação do complexo do Carandiru (planejada desde o episódio do **massacre** em 1992) só se deu em dezembro de 2002, em decorrência da primeira megarrebelião nas penitenciárias paulistas ocorrida entre 10 e 19 de fevereiro de 2001, na qual 29 unidades se rebelaram simultaneamente, envolvendo cerca de 28.000 presos (SALLA, 2007). Este evento marcou ainda, a primeira grande aparição do PCC, que por sua vez, já vinha crescendo silenciosamente para a grande maioria da população paulista (BIONDI, 2009).

Mais do que construir unidades prisionais em municípios do interior com a justificativa de movimentação da economia destas cidades (GÓES, 2004), a dispersão das vagas e dos presos pelas áreas afastadas da capital do Estado permitiu que o aumento expressivo das pessoas encarceradas em São Paulo passasse longe dos olhos de grande parte da população. De acordo com Biondi, “essa pulverização evitou o impacto visual que o crescimento da população carcerária poderia causar, camuflando a política de encarceramento em massa colocada em prática pelo Estado Paulista” (BIONDI, 2009, p.46).

Em 1999, Nagashi Furukawa assume a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP) e intensifica o processo de criação de vagas no sistema prisional. Durante os seis anos e meio que Nagashi permaneceu à frente da Secretaria (1999-2006) foram inauguradas 82 novas unidades prisionais em São Paulo, representando um aumento de 60 mil vagas no sistema. Números que, segundo o próprio secretário, ainda foram insuficientes para fazer frente à quantidade de presos que o Estado de São Paulo tinha⁴.

Como já se destacou neste texto, a grande maioria destas unidades foram construídas em municípios do interior do Estado. Esta interiorização das vagas no sistema favoreceu ainda, entre outras coisas, uma ampliação das possibilidades de transferências e de isolamento de presos considerados de alta periculosidade ou ainda vistos como lideranças das chamadas facções. Tal prática de transferência e isolamento dos presos foi bastante usada pela administração de Nagashi Furukawa e continua sendo até hoje, não por menos, no ano de 2001, alguns meses após a primeira megarrebelião ocorrida em São Paulo, o jornal *Folha de S. Paulo* trouxe uma reportagem mostrando a estratégia do governo para tentar desarticular o PCC,

⁴ Dados obtidos em entrevista com Nagashi Furukawa, publicada em março de 2008, pela revista *Novos Estudos Cebrap*.

com o elucidativo título da matéria “Governo quer rodízio de líderes do PCC para diminuir seu poder”⁵.

O próprio ex-secretário admite, na mesma entrevista já citada neste texto, que tanto a megarebelião de 2001 como os eventos de 2006 ocorreram após uma estratégia da administração penitenciária que consistia na transferência de alguns líderes do PCC para unidades com tratamento mais severo. “Em 2001, a rebelião aconteceu logo depois da transferência dos líderes dessa organização criminosa para presídios mais rigorosos; e em 2006 foi a mesma coisa”⁶. No ano de 2006, segundo Nagashi, houve a transferência de 760 presos de diversas unidades do Estado para a recém reconstruída Penitenciária de Presidente Venceslau II, que se tornara o destino das lideranças da facção, o que será discutido adiante.

Curiosamente, Nagashi admite que com essa prática de transferência dos presos uma possível reação por parte dos demais membros do PCC era esperada, mostrando assim que a estratégia que *a priori* tinha a intenção de desarticular o coletivo poderia gerar uma ação organizada do mesmo. E foi exatamente o que aconteceu, as rebeliões e as ondas de ataque de 2006 nos mostraram que os elevados investimentos na construção e dispersão das unidades prisionais pelo Estado foram insuficientes para desarticular e combater as facções que atuam dentro das prisões em São Paulo, assim como foram insuficientes para combater suas atividades criminosas dentro e fora das unidades prisionais.

As medidas administrativas da SAP: entre a lei e a norma

Foucault (2000) aponta que o processo de autonomização da execução da pena em relação ao aparelho judiciário está ligado à tentativa de desoneração deste último da prerrogativa de infringir castigos. O juiz ao proferir a sentença condenatória à pena de prisão delega o exercício de punição a um setor autônomo em relação à justiça e, ao transferir a execução da pena aos operadores do sistema penitenciário, faz com que as ações punitivas se constituam como atos administrativos, internos à instituição prisional. O segredo da execução da pena – invisível e inacessível ao público – e a autonomia da instituição prisional no exercício do poder de punir, tornam possível a aplicação de castigos secretos e não codificados pela legislação. Para o autor, a operação penal na modernidade se encarregou de elementos e personagens extrajurídicos, não para integrá-los e qualificá-los pouco a pouco como

⁵ Jornal Folha de São Paulo, matéria publicada em 02 ago. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u34190.shtml>>. Acesso em: 27 maio 2010.

⁶ Trecho da entrevista com Nagashi Furukawa, publicada em março de 2008, pela revista Novos Estudos Cebrap.

tal; mas, ao contrário, para fazê-los funcionar como elementos não jurídicos. Tal como no caso da polícia (FOUCAULT, 2008), trata-se da governamentalidade direta do Estado sobre os indivíduos, exercida em nome de sua racionalidade própria, sem necessidade de ser modelada pelas regras de justiça.

Conforme apontamos, no Brasil – e, mais especificamente, em São Paulo – poucas alterações legais ocorreram no sentido do **enfrentamento** ao chamado **crime organizado** – que, carece, ainda, de uma definição legal⁷. A criação do RDD – embora possamos compreendê-lo como uma formalização de práticas arbitrárias que sempre foram corriqueiras no sistema carcerário (TEIXEIRA, 2006) – pode ser vista como a medida legal de maior impacto no tocante à dinâmica prisional no que concerne às facções criminosas. No entanto, na prática, percebe-se que esta previsão legal vem sendo preterida em favor da adoção de medidas de cunho eminentemente administrativo, segundo a lógica explicitada por Foucault, não só pelo já discutido processo de expansão e interiorização das unidades prisionais, como pela criação de unidades prisionais de regime de segurança híbrido, que discutiremos agora.

A Resolução SAP 026/01, que constituía o RDD antes mesmo de sua legalização em 2003, salvaguardava aos administradores prisionais a decisão de encaminhamento do preso ao referido Regime. A partir da instituição da Lei Federal 10.792/03, esta prerrogativa foi-lhes retirada e a transferência passou a depender de autorização judicial. Conforme aponta Teixeira (2006), o que pretendia a SAP com a citada resolução administrativa era erigir – ou manter – o carcereiro como figura central na estrutura normativa e funcional da execução penal num processo de simultânea destituição do preso da categoria de sujeito de direitos.

Contudo, derrotada – pelo menos, momentaneamente – a pretensão de uma *soberania administrativa*⁸ no que tange à inclusão do preso no Regime Diferenciado, a SAP esteve diante de uma questão: aceitar a jurisdicionalização – pelo menos em relação ao RDD – ou editar novas medidas administrativas visando garantir o poder decisório aos administradores prisionais, ainda que, para isso, fosse necessário afrouxar as regras disciplinares previstas no RDD. A SAP optou pelo **enfrentamento** das facções criminosas – sobretudo do PCC⁹ – através de formas

⁷ Na ausência de uma definição legal normalmente se utilizam os critérios elencados na Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, ratificada pelo Brasil e inserida em nosso ordenamento jurídico através do Decreto no. 5.015 de 12 de março de 2004. Vários problemas são apontados por especialistas no que concerne às colisões das definições contidas neste documento com as existentes na lei 10.217/01. No entanto, não aprofundaremos esta discussão neste texto.

⁸ Expressão utilizada em Teixeira (2006, p.155), extraída de um texto referido à prisão de Auburn, conforme nota da autora.

⁹ **Enfrentamento** que não significa a desarticulação das mesmas e sim a limitação do seu poder a um ponto em que seu domínio sobre a população carcerária se mantenha distante da opinião pública, o que

de gestão e regulação que fizeram da população carcerária o alvo prioritário de uma governamentalização.

Dentre as medidas administrativas com o objetivo de lidar com as facções criminosas – e também com os presos **problemáticos** – está a criação de uma unidade prisional de segurança máxima diferenciada, com um regime disciplinar híbrido, a Penitenciária de Presidente Venceslau II. Utilizamos esta denominação porque essa unidade possui um sistema de controle diferenciado das demais unidades de segurança máxima do Estado, com a imposição de uma disciplina mais rígida, maior aparato de segurança e com a redução significativa de regalias e/ou de direitos dos presos – por exemplo, três horas de banho de sol diário (nas demais unidades este tempo é de 6 horas) e a ausência de atividades religiosas, educacionais e laborterápicas. Por outro lado, o regime disciplinar nela vigente é muito mais brando do que o previsto no RDD, no qual as celas são individuais (no regime híbrido elas são coletivas), o banho de sol diário é de apenas uma hora, não são permitidos aparelhos televisores ou rádios nas celas nem visitas íntimas (proibições inexistentes no regime híbrido) e o contato com advogados é mais restrito.

A necessidade de desjuridicalizar o sistema carcerário, ou seja, retirar da esfera jurídica a decisão de inclusão do preso num regime disciplinar mais rígido fez com que a SAP abrandasse as próprias regras deste regime, a fim de transmutar decisões judiciais em administrativas, retomando, desta forma, a soberania nas decisões. Tal como afirmam King e McDermott (1990) em relação às transferências para unidades prisionais especiais no sistema carcerário britânico, estes atos punitivos – uma vez que implicam redução de direitos/privilégios e inclusão do preso num regime disciplinar mais rigoroso – são considerados administrativos e, por isto mesmo, sem a necessidade de escrutínio externo e de prestação de contas sobre as decisões tomadas neste sentido.

A unidade de Venceslau II tem como público alvo os integrantes do PCC considerados – pelos administradores prisionais – mais perigosos. Tal periculosidade é avaliada a partir do exercício de funções importantes no grupo – tesoureiro, por exemplo – ou à posição hierárquica ocupada dentro da organização. Mas, ao mesmo tempo, a transferência para esta unidade está ligada à percepção das autoridades locais do exercício de uma liderança perniciososa dentro da unidade prisional. No entanto, assim como afirma Liebling (2000), a discricionariedade e as relações entre presos e funcionários são muito mais definidoras dos privilégios e punições aplicados à massa carcerária do que as regras propriamente ditas. Assim, a classificação de periculosidade ou a identificação de uma **perniciosidade** no exercício da liderança

está diretamente ligado à ausência de rebeliões e motins. Sobre o papel do RDD na dinâmica prisional, ver Dias (2009, 2011).

local está atrelada a uma complexa rede de relações de poder, que envolve diretores, funcionários e presos, que aumenta a ineficácia do ato de transferência como dispositivo de dissuasão das atividades da facção criminosa e reforça o poder discricionário do administrador local.

Embora o objetivo e o público alvo da unidade estejam subentendidos para quem está inserido nas relações internas ao sistema carcerário paulista – diretores, funcionários e presos – não há quaisquer regras, normas, regulamentos ou prescrições no sentido de definir as circunstâncias em que essa transferência pode ser realizada. Na página oficial da SAP na internet¹⁰, onde as unidades prisionais são listadas a partir da classificação em termos de seu regime, não há qualquer menção ou identificação do hibridismo presente na referida unidade, estando na listagem genérica das 75 penitenciárias de regime fechado que compõem o quadro do sistema carcerário de São Paulo. Conforme pode ser visto na mesma listagem, a única unidade prisional mencionada como de **segurança máxima** é o Centro de Readaptação Penitenciária de Presidente Bernardes, local onde o RDD é aplicado.

Os mecanismos de segurança, adotados pela SAP com o objetivo de desarticular o PCC, acarretam altos custos sociais. Só para citar um exemplo que já foi mencionado: em Presidente Venceslau II não existem atividades de qualquer tipo, seja educacional, profissional ou religiosa, ou seja, ela encerra o confinamento puro e simples. A ausência de atividades deste tipo está prevista no RDD. Contudo, tendo em vista que este último se constitui como regime especial, ele deve ser aplicado ao preso por um tempo determinado e acompanhado pelo juiz, o que não ocorre no caso anteriormente citado. Isto é, muitos presos de Presidente Venceslau II cumprirão toda sua pena, ou boa parte dela, nesta unidade, uma vez que ela não possui um *status* diferenciado – em suma, estes presos cumprirão sua sentença sem quaisquer oportunidades de educação e trabalho, garantidos na Lei de Execução Penal¹¹. Como afirma Foucault (2008, p.468-474), a governamentalidade tem como objetivo o aumento das forças do Estado que, neste caso, paradoxalmente, requer a sua intervenção para o **abrandamento** das condições disciplinares previstas no RDD.

Assim, por mais cruel, degradante, ilegal – do ponto de vista das garantias constitucionais – que possa ser o RDD, ele possui regras claras, explícitas, e está

¹⁰ www.sap.sp.gov.br

¹¹ Para exemplificar a **preferência** da SAP pela inclusão de presos no regime híbrido em detrimento do RDD: em 16/07 havia 41 presos no CRP de Presidente Bernardes, com capacidade para 160 pessoas e 781 presos em Presidente Venceslau II, cuja capacidade é de 1.248. Não aprofundaremos aqui discussões relativas a outras possíveis razões desta opção da SAP, o que foi tratado em artigo já citado (DIAS, 2009).

sujeito ao escrutínio e controle externos às unidades prisionais e à SAP. Já o regime híbrido da Penitenciária de Venceslau II, alçado à categoria de política administrativa para lidar com o PCC carece de qualquer enquadramento legal ou mesmo normativo. Até mesmo o Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, excrescência legal do sistema carcerário paulista, tinha seu regime diferenciado previsto no decreto de sua criação, conforme citado no início deste texto.

Durante pesquisa nos documentos de sindicância de uma penitenciária paulista, foi localizada uma carta, que teria sido entregue em várias unidades prisionais simultaneamente, com o seguinte texto, reproduzido aqui literalmente, e que é extremamente significativo:

Vocês melhor do que ninguém sabem que o regime de Venceslau I e II e Avaré é arbitrário e inconstitucional, que os presos e o sistema não agüentam mais isso; não estão ameaçando mas sim querem saber que regime é este que não está em lei nenhuma; não podem mais calar-se diante dessas arbitrariedades, então pedem:

1. transferência de todos que lá se encontram há mais de um ano, pois o RDD que é legal só pode ficar 1 ano e que Venceslau II não tem definição legal;
2. a lei dá banho de sol embora em Venceslau II só tenha 3 horas e em Venceslau I não tenha nem isso, fica trancado o tempo todo;
3. tem direito e necessidade de escola, principio básico de reabilitação e de cumprimento da pena;
4. inadmissível que os presos sejam transferidos para Venceslau I para cumprir castigo, sendo que as unidades comuns tem celas disciplinares e quando chegam na referida unidade são espancados, humilhados, ficam mais de 30 dias e tem envenenamento;
5. em Avaré até os guichês são trancados; isso não pode continuar até as válvulas de descarga ficam do lado de fora da cela; isso é desumano.
6. Avaré e Venceslau II são unidades de regime comum, como o secretário costuma dizer, então porque a visita é restrita a 4 horas? Queremos horário de visita mais dignos nessas unidades.
7. Pedimos implantação de trabalho e cursos profissionalizantes o quanto antes.
8. Esclarecimento do regime dessas unidades, quais os critérios para internação e qual o tempo para permanência máximo. Como pode ver não queremos garantias, só nossos direitos e necessidades básicas. Pedimos um retorno com solução verdadeira e prática até a data máxima de 15/02/2008. Sem mais no momento, população carcerária¹².

¹² As citadas unidades de Avaré I e Venceslau I são outras excrescências que não serão tratadas neste texto. As duas penitenciárias, oficialmente de regime comum, possuem algumas alas destinadas ao cumprimento de punição por falta grave, com celas individuais para isolamento durante 30 dias, nos quais o preso perde todos os benefícios, tais como banho de sol e visitas. Mais uma vez, não há qualquer indicação pública da existência destes regimes diferenciais nestas unidades, constituindo-se como medidas meramente administrativas, internas à SAP, sem qualquer controle externo. Os quatro presos responsabilizados pela carta acima reproduzida foram acusados de pertencimento ao PCC, enquadrados

A ausência de políticas públicas na área de segurança para o trato das facções criminosas reflete-se na inflação de medidas administrativas da SAP visando à limitação de sua atuação. A gestão e disposição das pessoas segundo critérios imprecisos de demarcação e separação garante a manutenção da ordem social nas unidades prisionais – o que significa, em última instância, a ausência de rebeliões, motins e fugas – e tem pouco ou nenhum impacto na desarticulação destes grupos. Ao contrário, a percepção do desrespeito à lei a partir do uso destes expedientes administrativos e, assim, da destituição dos presos da categoria de sujeito de direitos – como pode ser claramente notado na carta citada – reforça o apoio da massa carcerária às facções criminosas, cujo pilar de sustentação é justamente a luta contra o Estado pela garantia dos direitos dos encarcerados. Não se trata, pois, de uma atuação repressiva com objetivos meramente negativos de desarticulação ou enfraquecimento das facções. Trata-se, ao invés, de uma multiplicidade de dispositivos voltados à governamentalização da população carcerária, com formas de gestão e de intervenção da SAP com vistas a manter um equilíbrio específico, através da manutenção da ordem social.

Apontamentos finais

Uma das constatações mais constrangedoras que podem ser feitas hoje em relação ao sistema prisional brasileiro é de que ele padece de problemas crônicos como a superlotação, as deterioradas condições de encarceramento na maior parte do país, as deficientes condições de gestão do sistema, a presença de níveis elevados de violência e os arranjos insuficientes para um tratamento destinado ao retorno dos homens e mulheres encarcerados ao convívio social. Paralelamente a esse quadro, em certo sentido, há alguns novos aspectos que agravam ainda mais a situação e que derivam em grande parte das políticas penais e penitenciárias desenvolvidas no país nas duas últimas décadas. Um deles é a militarização do sistema, com a presença cada vez maior de forças policiais militares (da ativa e da reserva) em postos de direção do sistema penitenciário e na manutenção da ordem interna dos presídios. É o que ocorre em muitos estados brasileiros. Outro é o retraimento dos agentes responsáveis pela fiscalização da execução penal (juízes, promotores, conselhos penitenciários estaduais, Departamento Penitenciário Nacional, conselhos da comunidade etc.) no cumprimento de suas tarefas legais. Sendo as prisões abarrotadas, mal organizadas, mal administradas, mal fiscalizadas, lentamente pás e pás de cal vão sendo jogadas sobre a Lei de Execução Penal.

na prática de “subversão à ordem e à disciplina” e punidos por falta grave, com o isolamento de 30 dias – provavelmente nas unidades citadas e criticadas no documento acima.

Esses elementos todos nada mais fizeram que agravar tensões e a degradação das condições de encarceramento. Se antes falava-se de facções nas prisões do Rio de Janeiro e São Paulo, agora se tem notícia de que em quase todos estados brasileiros há grupos de presos que criam as suas próprias facções, suas regras, símbolos etc., impondo medo e violência. Mesmo naqueles presídios onde a presença de policiais militares se faz mais evidente.

Se no estado de São Paulo não é adequado falar-se em militarização do sistema prisional, no entanto, São Paulo talvez seja um caso emblemático que mostra que a mera política de expansão da rede física de unidades prisionais mostrou-se insuficiente como recurso para conter a criminalidade de uma forma geral e, sobretudo, a presença e atuação das facções criminosas a partir do interior das prisões. A situação do sistema prisional paulista serve, ainda, para reflexão sobre as limitações representadas pela criação de normas administrativas que, além de provocarem situações legalmente questionáveis, são incapazes de atingir os objetivos que as justificam, qual seja, a desarticulação dos grupos criminosos que controlam as prisões.

PENITENTIARY POLICIES AND CRIMINAL GANGS

ABSTRACT: *The article discusses the initiatives taken in the prison system in São Paulo in order to curb the activities of organized groups of prisoners, especially the PCC. The predominance of short-term administrative measures – usually in response to an event of great public impact – reflects the absence of comprehensive planning and action in this sector. We discuss two administrative measures designed to dismantle criminal groups: the dispersion of prisons within the state and the creation of units with different security and discipline regimes – for regular regimes as well as for the RDD. Besides the lack of public policies, the strengthening of administrative actions shall protect the sovereignty of the prison administration decisions on classificatory and punitive issues, which prevents the execution of criminal judiciary authority. The main consequence of this perverse state of affairs is the absolute ineffectiveness of prison administration in the weakening of criminal gangs.*

KEYWORDS: *Prison. Penitentiary system. Criminal gangs. PCC. São Paulo. Prison administration. Public policies.*

Referências

- ADORNO, S. Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios. **Revista USP**, São Paulo, n.9, p.65-78, 1991.
- AMORIM, C. **Comando vermelho**: a história secreta do crime organizado. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- AMORIM, C. **CV-PCC**: a irmandade do crime. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BIONDI, K. **Junto e misturado**: imanência e transcendência no PCC. 2009. 193f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.
- CALDEIRA, C. Segurança pública e política penitenciária no Rio de Janeiro: estudo do caso do Presídio Ary Franco. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.1, v.1, p.11-38, 2004.
- CAMPOS, E. Da Falange Vermelha a escadinha: o Poder nas Prisões. In: _____. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p.337-350.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- DE GIORGI, A. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- DIAS, C. C. N. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital no sistema carcerário paulista. 2011. 386f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.
- _____. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 3, ed. 5, p.128-144, ago/set., 2009.
- FISHER, Rosa M.; ABREU, Sérgio F. Adorno. **Análise do sistema penitenciário do Estado de São Paulo**: o gerenciamento da marginalidade social. São Paulo, Relatório de Pesquisa, CEDEC, 1987.
- FONTANAUD, D. (Org.). **La criminalité organisée. Problèmes politiques et sociaux – dossiers d’actualité mondiale**. Paris, n.874-875, 2002. (La documentation Française).

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2008.

GÓES, E. M. **A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986**. São Paulo: IBCCRIM, 2009. v.54.

_____. Transição política e cotidiano penitenciário. **História**, São Paulo, v.23 n.1-2, p.219-238, 2004.

JOZINO, J. **Cobras e lagartos – a vida íntima e perversa nas prisões brasileiras**. Quem manda e quem obedece no partido do crime. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

KING, R.; McDERMOTT, K. My geranium is subversive: some notes on the management of trouble in prisons. **British Journal of Sociology**, London, n.41, Issue n.4, p.445-71, 1990.

LIEBLING, A. Prison officers, policing and the use of discretion. **TheoreticalCriminology**, [s.l.], v.4, n.3, p.333-357, 2000.

NAIM, M. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

PAIXÃO, A. L. **Recuperar ou punir? como o Estado trata o criminoso**. São Paulo: Cortez, 1987.

SALLA, F. **As prisões em São Paulo: 1822-1940**. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.1, n.1, p.72-90, 2007.

_____. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo – entrevista com Nagashi Furukawa. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n.80, p.21-81, mar. 2008.

SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M. C. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social**, São Paulo, v.18, n.1, p.329-350, jun, 2006.

SANT'ANNA, M. A. Trabalho e conflitos na casa de correção do Rio de Janeiro. In: BRETAS, M. L. (Org) et.al. **História das Prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. v.I.

SILVA, A. M. de C. **Nos braços da lei**: o uso da violência negociada no interior das prisões. Rio de Janeiro: Edições do Autor, 2008.

SOUZA, P. de. **O Sindicato do crime**: PCC e outros grupos. São Paulo: Ediouro, 2006.

TEIXEIRA, A. **Do sujeito de direito ao estado de exceção**: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n.80, p.9-19, São Paulo, mar, 2008.

WALLERSTEIN, I. **O universalismo europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ZIEGLER, J. **Os senhores do crime**. São Paulo: Record, 2003.

Recebido em 27/11/11

Aprovado em 06/03/12

