

Alessandra Teixeira

## **Políticas penais no Brasil contemporâneo : uma história em três tempos**

---

### **Avertissement**

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Alessandra Teixeira, « Políticas penais no Brasil contemporâneo : uma história em três tempos », *L'Ordinaire des Amériques* [En ligne], 216 | 2014, mis en ligne le 11 juillet 2014, consulté le 12 juillet 2014. URL : <http://orda.revues.org/1068>

Éditeur : Université de Toulouse 2 - Le Mirail; Institut pluridisciplinaire pour les études sur les Amériques à Toulouse (IPEAT)

<http://orda.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://orda.revues.org/1068>

Document généré automatiquement le 12 juillet 2014.

© Tous droits réservés

Alessandra Teixeira

## Políticas penais no Brasil contemporâneo : uma história em três tempos

- 1 Este artigo apresenta e discute um arquétipo das cronologias que vêm ordenando as políticas penais no Brasil contemporâneo, em especial no Estado de São Paulo, tendo como marco o período da redemocratização do país. Flagra episódios, ações e discursos reveladores das tendências e das opções políticas e institucionais que compõem o campo de controle e repressão ao crime em períodos recentes da nossa história, colocando-os em diálogo com as transformações e inflexões que marcam esse mesmo campo em âmbito internacional.
- 2 Há muito de singular, é certo, no percurso recente do sistema punitivo brasileiro, singularidade que se revela em seus desencontros históricos, notadamente o fracasso na tentativa de uma maior racionalização das penas e de uma intervenção penal fundada no caráter reintegrador da prisão. Enquanto os países de capitalismo avançado vivenciaram, desde meados da década de 50, uma política criminal de matriz progressista, amparada em um modelo centrado em pressupostos reintegradores, facilitada ainda por aportes institucionais que a definiam como um braço do *welfare state*, no Brasil a instabilidade política, agravada pela ditadura militar que se instaura nos anos 60, prolongou um modelo altamente repressivo com predominância da atividade policial e uso intensificado (e ilegal) da força física.
- 3 Ao fim da década de 70 ocorrem as primeiras iniciativas no sentido de deslocar o discurso sobre o crime e a prisão para uma matriz mais democrática, momento que fornece o primeiro marco da cronologia que pretendo aqui propor. Nesse momento também, em sentido inverso, inicia-se o declínio dos pressupostos da política definida por David Garland (2005) como de *bem estar penal* em nações que a haviam consagrado vinte anos antes, como a Inglaterra, os EUA e a França. Inflexões no campo das políticas de controle e repressão ao delito do outro lado do Atlântico, incorporação tardia de princípios já em declínio em solo pátrio (Teixeira, 2009). Diferenças de temporalidade que marcam uma especificidade de percursos, definem apostas e fracassos institucionais, revelando ainda as contradições de uma sociedade que, não obstante seu processo de redemocratização, assiste ao incremento do arbítrio, da violência e da exceção no que toca às práticas de controle social e punição.

### I/Primeiro tempo : a política de humanização das prisões durante a redemocratização (1976-1986)

- 4 O processo de redemocratização do país deu lugar a um efêmero período de “politização” da questão carcerária, iniciado em 1976 com a instauração da CPI do Sistema Penitenciário no Congresso Nacional, que subsidiaria a normativa criminal progressista a ser editada em 1984 – a reforma do Código Penal e a primeira Lei de Execuções Penais (LEP). Referidos instrumentos legais consagravam concepções de uma política penal menos repressiva, centradas no caráter reintegrador da prisão e num extenso de rol de direitos que de maneira inédita eram atribuídos a indivíduos acusados e condenados.
- 5 Referidos instrumentos legais previram mecanismos desprisonalizadores acionados a partir de um sistema de penas alternativas e da efetiva progressividade dos regimes da pena, bem como a autonomia da execução penal. Esse último ponto se traduziria na opção pelo modelo jurisdicional na execução da pena, o que significou naquele momento a perspectiva de inserção do indivíduo preso numa ordem jurídica, reconhecendo-lhe o “status” de sujeito de direitos passíveis de proteção.
- 6 Concomitante a esse processo legal, registraram-se experiências pontuais, no plano das políticas de Estado, que objetivaram a aplicação dessa nova normativa penal, das quais a mais destacada foi a *política de humanização dos presídios*, promovida pelo então secretário de justiça José Carlos Dias, durante o governo eleito de Franco Montoro no Estado de São Paulo (1983-86). Tal política, além de se caracterizar por um conjunto de medidas referentes

à efetivação de direitos individuais dos presos – assistência jurídica, ampliação de vagas, intervenções visando à contenção de tensões no sistema como a implementação da visita íntima aos presos do sexo masculino – pretendeu ir de fato além de um aparente reformismo, ao prever a criação de mecanismos capazes de conferir ao preso uma existência também política.

- 7 Assim, a radicalidade de medidas como a criação das Comissões de Solidariedade (comissões de presos eleitos diretamente) e a instalação de urnas nos presídios conferiram ao preso a possibilidade (explicitamente negada no cárcere) de fala, o direito à voz, numa importante subversão da existência prisional com poucos paralelos na história. Tais mecanismos representaram verdadeiros canais de representação e interlocução direta entre o preso, as autoridades e a sociedade em geral, sem as mediações e os cerceamentos do poder disciplinar.
- 8 Nem bem implantadas, essas ações suscitaram importantes resistências, em primeiro lugar por parte da *casta* do sistema penitenciário representada por diretores e guardas dos presídios, tendo arregimentado ainda um segmento importante da imprensa que se tornaria o principal porta-voz da oposição ao Secretário Dias (Góes, 1991). Sucessivos ataques contra essas medidas, promovidos inclusive pelo Judiciário<sup>1</sup> do qual se poderia esperar apoio a elas, fragilizaram sobremaneira tais iniciativas, desestabilizando em verdade grande parte da gestão da Secretaria.
- 9 Ao desmonte da política de humanização dos presídios seguiu-se o anúncio, em 1986, do “pacote de segurança” composto por “duras” medidas no enfrentamento da violência, lançado pelo candidato à chefia do Estado ainda na gestão Montoro, Orestes Quércia. Sua implementação, meses após assumir o governo, já em 1987, representou a ascensão e a prevalência de uma ideologia da segurança pública explicitamente calcada nas violações de direitos e em práticas de exceção que teve por ápice o Massacre do Carandiru em 1992.

## **II/Segundo tempo : rumo a uma política criminal de exceção e à intensificação da violência institucional (1987-2000)**

- 10 Se o início dos anos 80 fora marcado pelo restabelecimento da ordem democrática, trazendo consigo a promessa de universalização dos direitos fundamentais e a ampliação da cidadania, os anos 90 se caracterizaram pela frustração das promessas não realizadas. No plano das políticas públicas de repressão ao delito, verificou-se a partir de então o desmonte de um recém-construído arcabouço legal das garantias individuais, em especial no que se refere à figura do acusado e do condenado.
- 11 O período caracterizou-se também pelo incremento da violência, sobretudo no meio urbano - tanto a violência estatal (com o agravamento das violações de direitos humanos, o descontrole das ações policiais, torturas, etc), quanto o aumento das ocorrências de crimes violentos observável desde a década de 80, em especial nos grandes centros.
- 12 Já no início dos anos 90, assistir-se-ia à derrogação gradativa da “política criminal progressista” implantada poucos anos antes, sendo a Lei dos Crimes Hediondos, aprovada em julho de 1990 em meio a um clima de urgência e excepcionalidade, a mais emblemática dessas medidas legais supressoras de direitos de presos e acusados. Sua aprovação inaugura no país, ademais, uma nova forma de legislar no campo criminal que, em consonância à análise de Garland (2005) para os casos norte-americano e inglês, instaura a forma soberana de prescindir do debate público e de aportes técnicos, para, em nome da urgência, proporcionar uma resposta rápida e de aparente eficácia ao problema do crime. Essa nova prática legislativa aciona ainda de modo intenso o novo consenso sobre a necessidade do incremento do aparato repressivo como única resposta ao delito, independentemente de seus resultados práticos, ou seja, da sua parca eficácia do ponto de vista da redução do crime.
- 13 Para além, contudo, da instauração de medidas legais supressoras de direitos dos acusados e presos, o final dos anos 80 marca o início de um período no qual as políticas penitenciárias passam a assumir uma feição de maior truculência, através de práticas de acentuada violência institucional. O Massacre do Carandiru, em 1992, embora um fato extremo, consistiu sobretudo em um desdobramento lógico da política de segurança pública adotada a partir do governo de Orestes Quércia e intensificada por seu sucessor, Luiz Antonio Fleury Filho, um promotor de justiça “linha dura” que havia sido Secretário de Segurança no governo anterior.

- 14 Ao fim do mandato de Franco Montoro, com o fracasso das medidas humanizadoras para os presídios e de controle à violência policial, os governos seguintes pautaram-se pelo “endurecimento” do tratamento em matéria de segurança<sup>2</sup>, revertendo a tentativa de implantação do Estado de direito nessa área, uma das promessas acenadas pela redemocratização.
- 15 No âmbito penitenciário, observou-se o abandono das políticas de defesa de direitos humanos com episódios de eliminação física de presos<sup>3</sup> e o desinteresse em dotar os estabelecimentos prisionais de condições físicas minimamente viáveis para a custódia de detidos e condenados. O período além disso foi fortemente marcado pela intensificação da violência no âmbito das práticas disciplinares. Além do emprego de “técnicas” nunca eliminadas como os castigos em celas escuras e insalubres, as conhecidas masmorras e, enfim, da tortura como modalidade recorrente e cotidiana de funcionamento da prisão. A importância dessas práticas ganharia especial relevo com a criação de um estabelecimento que se notabilizaria por tal excelência disciplinar.
- 16 Ainda sob a gestão do Secretário José Carlos Dias, em junho de 1985, era criado, em contraste com a LEP recém-editada, um dos mais cruéis e obscuros presídios do sistema carcerário paulista, o Centro de Readaptação Penitenciária Anexo à Casa de Custódia de Taubaté, popularmente conhecido pelo nome de “Piranhão”<sup>4</sup>. A justificar sua criação, a carência de um local para onde os presos considerados “altamente perigosos” no sistema pudessem ser enviados.
- 17 O Anexo de Taubaté foi criado, contudo, não como presídio de segurança máxima, muito embora essa tenha sido sua declarada motivação, mas para responder às mesmas finalidades disciplinares contidas no sistema que antecedeu à reforma do Código Penal – a punição dos indisciplinados – adotando os mesmos procedimentos, com a única diferença de criar para isso um estabelecimento próprio e não mais um Manicômio Judiciário<sup>5</sup>, como havia sido o caso até então.
- 18 Em meio à exceção instalada<sup>6</sup>, o “Piranhão” se consolidaria como um dos mais cruéis estabelecimentos carcerários do Estado. Os poucos relatos colhidos ao longo dos anos dão conta da truculência do tratamento dispensado no local, não apenas pelas restrições impostas como pela violência dos espancamentos cotidianos – muitos deles com barras de ferro –, variados expedientes de tortura física e psicológica e um severo regime de isolamento, rompido por escassas horas de sol semanais. Somava-se a isso a indeterminação do tempo de internação e uma quase incomunicabilidade com o mundo exterior, devido às dificuldades de contato com advogados e familiares. Tem-se assim a medida da crueldade do tratamento conferido aos presos, o medo reinante entre os detentos e a alcunha atribuída de “Fábrica de Monstros”.
- 19 Nesse estabelecimento, concebido para tornar operacional uma certa “excelência disciplinar”, formou-se em agosto de 1993 a organização criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC – fortalecendo-se e expandindo-se para além do sistema carcerário. Para compreender a formação dessa organização, há que levar-se em conta a existência de condições institucionais especialmente propícias à configuração de sentimentos de injustiça comum e formas de apoio mútuo e resistência entre os internos (Goffman, 1996), mas também o fato de que esse processo de mobilização e coesão entre os fundadores do PCC foi ainda facilitado por alguns outros fatores, como a constatada heterogeneidade das unidades prisionais do sistema penitenciário paulista.
- 20 Ao lado da rigidez inerente ao regime de cela forte do Anexo de Taubaté, o sistema mantinha estabelecimentos sobre os quais o Estado não exercia qualquer espécie de controle formal, sendo a Casa de Detenção do Carandiru o exemplo mais eloquente. Convém lembrar que o “Piranhão” operava como local de execução de castigos temporários (sanções disciplinares), em cumprimento de uma espécie de contenção transitória, o que implicava na “devolução” do preso ao sistema penitenciário comum, inclusive passados alguns anos. Advieram daí dois importantes fatores, considerados centrais para a formação do PCC : em primeiro lugar, a reunião de criminosos entre os mais “perigosos” e mais “indisciplinados” em um mesmo estabelecimento. Em segundo lugar, sua posterior dispersão no sistema sistema penitenciário

em locais como a Casa de Detenção, de tal modo que seu espectro de atuação e seu poder de mobilização se viram multiplicados.

21 Se tais fatores ajudam a compreender o processo pelo qual as organizações criminosas se formam e se expandem nas prisões brasileiras, tal como ocorreu em estritos termos com o Comando Vermelho a partir do Presídio de Ilha Grande/RJ, eles não são suficientes, contudo, para elucidar aquilo que o PCC apresenta como diferencial : seu poder de unificação da maior massa carcerária do país, não apenas sob o signo da violência e da coação, mas sobretudo através da ocupação de um espaço e no desempenho de funções que incumbiriam ao Estado no interior das prisões.

### III/Entreatos : A gestão de Nagashi Furukawa e a nova racionalidade penitenciária (1999-2006)

22 Entre 1999 e 2006 a política penitenciária do Estado de São Paulo caracterizou-se por acolher, pela primeira vez a nível nacional, a chamada *nova gestão contemporânea das prisões*, incorporando lógicas e dinâmicas operantes desde alguns anos em sociedades aqui já mencionadas, tais como o “imperativo gestor do risco” (Bérard e Chantraine, 2008).

23 A administração do secretário Nagashi Furukawa foi assim decisiva para colocar os dispositivos disciplinares no centro da dinâmica prisional, quer pela reformulação de aparatos de excelência disciplinar, quer pela importância conferida às práticas administrativas no interior da prisão, sem recorrer, contudo, à truculência e à virulência nas ações ou mesmo nos discursos, tão marcantes no trato da questão carcerária até então.

24 Pelo conjunto exitoso de ações empreendidas, essa gestão refundou a agenda política e legal (nacional) em matéria penitenciária, redefinindo ainda um quadro de referências a partir do qual a política prisional passaria a pautar-se, desde então, para além do próprio Estado de São Paulo. Embora centrado em uma determinada ordem do discurso – o da ressocialização – Nagashi estendeu os mecanismos de *exceção* a diferentes domínios, conferindo-lhes inclusive um estatuto de *legalidade*, situando-se exatamente em meio às duas modernidades penais de que nos falamos Bérard e Chantraine (2008), refletindo as ambivalências e suportando as tensões desse campo em luta.

25 O contexto que precedeu a escolha de Nagashi para a pasta da administração penitenciária foi marcado por crises e turbulências, expressas por um número crescente de rebeliões e fugas que expunham, de modo cada vez mais evidente, as principais deficiências do sistema, naquele momento representadas pelas condições de precariedade das carceragens das unidades de detenção. Na base da deflagração de tal crise, a escalada da população encarcerada a partir do ano de 1995, resultado de legislações criminais de urgência e da prevalência desde a década de 90 de políticas criminais conservadoras, cujos principais efeitos começavam a ser sentidos no sistema penitenciário.

26 Nagashi Furukawa se havia notabilizado como idealizador de uma experiência exitosa, embora tímida, de “participação comunitária no cumprimento da pena”<sup>7</sup>, quando juiz de direito numa cidade do interior paulista, em meados dos anos 90. Mesmo sem um efetivo programa para a questão carcerária, o então governador Mario Covas apoiaria a experiência de Bragança e seu idealizador, vendo nesse modelo uma alternativa, ainda que não exclusiva, para o enfrentamento da crise em que se encontrava o sistema penitenciário naquele momento.

27 A escolha de Nagashi como Secretário da Administração Penitenciária, em 1999, traduzia uma aposta de ampliação dessa proposta controversa de gestão comunitária em presídios de pequeno porte, e no seu investimento como principal projeto político para a questão prisional naquele momento, para além da inevitável expansão frenética que o sistema exigia.

28 Logo ao assumir a Secretaria, Nagashi levou adiante essa proposta, procedendo à celebração de convênios entre a Administração Penitenciária e entidades privadas sem fins lucrativos para o compartilhamento da gestão dos Centros de Ressocialização – CRs, modelos que, não obstante o menor protagonismo que revelariam em sua gestão, permaneceram até o final como a grande bandeira em prol da ressocialização.

29 Ocorre que, à parte o já descrito cenário de instabilidades, o PCC seguia expandindo sua atuação no interior do sistema e consolidando seu poder, em muito facilitado, é certo, pela

persistente e até então oportuna negativa do governo em reconhecer sua existência. Em 18 de fevereiro de 2001, contudo, a megarebelião envolvendo simultaneamente 27 unidades prisionais e 28 mil presos traria à tona, de modo incontestado e amplamente midiático, a existência e a capacidade de mobilização da organização.

30 Nesse momento, em resposta ao espetáculo que torna pública a existência do PCC, dá-se início a uma política que combinaria mecanismos visando a uma maior “racionalização” da questão disciplinar e, ao mesmo tempo, a uma gradativa “supremacia” administrativa.

31 A primeira e quase imediata medida de “enfrentamento” ao PCC viria semanas após a megarebelião, e traduzir-se-ia nos mesmos dispositivos disciplinares *de exceção* operantes desde há muito em nossa tradição autoritária, através da criação do RDD – regime disciplinar diferenciado. Referido regime (temporário) de pena implicou na extensão e na institucionalização do regime de castigos temporários, apresentado agora sob um novo e mais sofisticado invólucro. Embora remetendo ao conhecido universo das masmorras – sobreprivação de direitos, torturas diversas, castigos corporais, isolamento contínuo, indeterminação do tempo de recolhimento – e a uma dose até mais ostensiva de ilegalidade, o novo aparato criado implicou em uma “mudança de patamar” em relação ao obscuro sistema de execução de castigos do Anexo de Taubaté.

32 No processo de institucionalização e expansão do RDD, transformou-se aquilo que era marginal, oculto e improvisado, no principal instrumento de uma política de contenção concebida e gerida com a finalidade de promover a defesa da sociedade. Essa política se realizaria não mais em precários locais improvisados para esse fim – os fundos e porões de estabelecimentos penitenciários a exemplo do Anexo de Taubaté – mas mediante o aporte de volumosos recursos<sup>8</sup> à construção e ao aparelhamento de unidades que, de modo mais “asséptico” e fortemente inspirado nas *supermax* norte-americanas, executariam essa agora “racional” política.

33 É certo, portanto, que a criação do RDD e sua generalização constituíram uma opção no tratamento da questão das organizações criminosas nas prisões. Uma vez mais foram priorizados dispositivos que intensificaram a dimensão da *exceção* e a violência do Estado. Tais dispositivos, centrados no castigo, não comportam iniciativas capazes de minar as condições de atuação do crime organizado nas cadeias, não tendo efeito nem sobre a rede de comunicações interna e externa, nem sobre a corrupção dos agentes responsáveis pela custódia das lideranças e dos membros das organizações.

34 Não obstante sua parca eficácia para o fim para o qual foi criado, o RDD logo adquiriu uma aura de sucesso no combate ao crime organizado dentro dos presídios, pelo isolamento imposto a seus principais líderes, despertando gradativamente a atenção de diversos segmentos da sociedade, em especial dos poderes públicos.

35 Na esfera da administração pública, não apenas os demais Estados mostraram-se desejosos de implantar simulacros do RDD, como a própria União manifestou interesse pelo regime, passando a ver na idéia de normatizá-lo uma alternativa política ao problema das facções criminosas nas prisões, o que a desoneraria, em parte, da persistente cobrança pela construção de presídios federais de segurança máxima.

36 Em 1º de dezembro de 2003 foi aprovada a Lei federal 10.792 que alterou diversas disposições da LEP de 1984, consagrando a prática de exceção do RDD no ordenamento jurídico nacional e erigindo os dispositivos disciplinares à categoria central e definidora da dinâmica prisional. Dois anos e meio depois, em maio de 2006, a onda de ataques do PCC e a conseqüente crise que se instala na segurança pública contribuíram decisivamente para a saída de Nagashi da SAP, menos de um mês após os atentados. Sua gestão, contudo, permanece emblemática, não apenas pela nova racionalidade que introduziu no âmbito da política prisional brasileira desde então, como também por ter sido a última “herdeira” de uma orientação em matéria de política penal que havia sido inaugurada com a redemocratização. A administração de Nagashi Furukawa, situada entre *duas modernidades penais em luta* (Bérard e Chantraine, 2008), refletiu essa tensão de um campo em transformação - daí a aparente ambigüidade entre o persistente discurso da ressocialização adotado e o imperativo gestor da segurança que guiava suas ações. Até o último momento, Nagashi manteve a marca de alguém que endureceu suas ações

sem ter, contudo, endurecido seu discurso. Longe da truculência de seus antecessores e também da barbárie que caracterizara as gestões precedentes – e também as que o sucederam – sua administração ampliou os espaços de exceção no sistema, sem ter jamais abandonado a já *deslocada* retórica da ressocialização.

#### **IV/Terceiro Tempo : Recrutamento e articulação da criminalidade avulsa fora da prisão (2000- )**

- 37 Ao mesmo tempo em que o mercado varejista de drogas ilícitas se implantava nas periferias da cidade de São Paulo no início dos anos 90, marcando a constituição de uma economia criminal urbana de importância central no âmbito dos ilegalismos em curso na cidade, a criminalidade patrimonial, notadamente aquela cometida no espaço difuso da rua, manteve-se em plena ascensão. As taxas de encarceramento, por seu turno, cresceram exponencialmente a partir desse período<sup>9</sup>.
- 38 As estatísticas do encarceramento segundo a atividade criminal, produzidas desde então, apontam a prevalência dos condenados por crimes patrimoniais de roubo e furto<sup>10</sup>. Ao longo de todo esse período, é possível concluir assim que não tem sido o *crime organizado* – ainda que em suas formas contestáveis, mas de todo modo reconhecíveis na figura do tráfico de drogas<sup>11</sup> – o objeto preferencial da atividade repressiva cujo destino é, em proporções cada dia mais eloqüentes, a prisão. Se uma miríade de questões pode daí advir, interessa nesse momento reter sobretudo um só aspecto, relacionado a uma dinâmica precisa que se estabelece através da gestão diferencial do trabalho repressivo no contexto da cidade, e a partir da qual tem emergido um fenômeno bastante singular na história prisional.
- 39 As transformações da economia criminal urbana e a reconfiguração da gestão dos ilegalismos pelas forças da ordem redundaram em uma *colonização* da ilegalidade pela “delinquência” com o recrutamento sistemático para o interior da prisão de uma criminalidade particularmente desorganizada, avulsa, primordialmente patrimonial e em grande medida dispersa e detida nas áreas centrais da cidade, onde o policiamento ostensivo (realizado em regra pela Polícia Militar) se faz mais presente. Esse procedimento sistemático deu origem a um fenômeno novo que ao longo dos últimos vinte anos cristalizou-se no interior das prisões paulistas : o engajamento desse exército de reserva da mão de obra criminal numa criminalidade em rede, mais articulada e potencialmente mais conectada a uma economia criminal urbana propriamente dita.
- 40 Referido fenômeno é fruto de transformações engendradas ao longo das últimas décadas no âmbito da dinâmica prisional, expressas em refundadas formas de sociabilidade entre presos e em novos modos de regulação do espaço da prisão, que daí transbordam para as periferias da cidade. Aderindo a economias criminais ali territorializadas, transmutam o processo que antes constituía o delinqüente como avulso e desorganizado em um processo de *articulação da criminalidade* (Teixeira, 2012).
- 41 Essa nova trama social que se estabelece a partir da prisão, aliada às reconfigurações observáveis em torno do varejo da droga (dela em muito também tributárias) estaria contribuindo para um maior engajamento em carreiras criminais mais definidas e articuladas em rede de indivíduos *dentro e fora* da prisão.
- 42 Tais mudanças, impulsionadas a partir da prisão, parecem estar pautando trajetórias de indivíduos para além do cárcere, o que pode nos conduzir a uma inversão do cenário vislumbrado por Cunha (2002) para o caso português. Aqui não seriam os “bairros” que se veriam representados na prisão, mas a prisão que estaria “transbordando” para os bairros, como observaram Telles e Hirata (2007). Emerge assim um processo de *articulação* que propicia aos que fariam as vezes dos delinquentes de ontem condições de engajamento em uma criminalidade menos avulsa, mais consolidada e potencialmente mais conectada à economia criminal.
- 43 Se tal reconfiguração se efetua no cenário dos ilegalismos e de sua gestão é porque, ao longo dos últimos vinte anos, foram conferidas, a partir da prisão, as bases de uma importante inversão nas dinâmicas de identidade, fidelidade e pertencimento dos indivíduos. Pelo que se constata, a opção pela lealdade ao PCC ou a qualquer outra facção criminosa não se pauta

essencialmente pelo *fora* (ela é, em parte, descolada de experiências pregressas), mas pelo intramuros, e tal opção definirá, a partir desse momento, uma carreira *mais* incontornável e agora articulada ao mundo do crime. Reconhece-se que a novidade esteja menos na incontornabilidade dessa carreira, e mais na forma articulada e por isso mais “profissional” que ela vai adquirir.

44 Quando se fala em inversão de dinâmicas de identidade e pertencimento, toma-se por referência as transformações sofridas por uma determinada configuração do sistema prisional prevalecente até os anos 90, na qual o diagrama de relações que se estabeleciam na prisão reproduzia em grande parte as territorialidades extramuros. Assim, as *encrencas* e as cumplicidades do mundo do crime se reencontravam na prisão e lá se acomodavam em novos arranjos.

45 No contexto prisional atual, em uma cidade também reconfigurada, essas territorialidades (e as cumplicidades associadas) não se reproduzem mais, ao menos não primordialmente, por referência às relações sociais e à distribuição de poder no universo da prisão. Elas, quando muito, são reclamadas burocraticamente para que se possa acessar a carreira criminal de um ingressante, identificando porventura desafetos, angariando eventual mão de obra.

46 Se a prisão adquiriu, na experiência nacional atual, a característica de referência urbana não é apenas porque a realidade do encarceramento em massa afeta diretamente o cotidiano das famílias, os laços de vizinhança, as sociabilidades dos territórios, o que certamente contribui para que novas redes e circuitos se constituam a partir da realidade do encarceramento. A prisão é referência sobretudo porque tem proporcionado rumos bem definidos às trajetórias dos indivíduos por ela concernidos, engajando-os em um percurso que se prolonga para além dela própria.

## Considerações finais : o protagonismo do Estado

47 Para um estudo que pretenda compreender dinâmicas e transformações nas prisões, nas economias criminais e nas políticas penais no Brasil contemporâneo, não será possível distanciar-se justamente da noção fundante e ela mesma dinâmica a partir da qual um recente ator, o PCC (e sua representação como *crime organizado*) se engendra : a *gestão diferencial dos ilegalismos* (Foucault, 1997). O PCC, de modo mais proeminente, mas também outras facções do sistema prisional, só atuam e se reproduzem na prisão e para além dela na medida em que articulam presos a atividades criminais diretamente conectadas a economias criminais.

48 Para tudo isso o Estado, através de seus representantes encarregados de aplicar a lei e gerir a ordem, não apenas concorre ou se faz presente ; é mesmo peça fundamental, elemento impulsionador. Sem o Estado, as atividades criminais não passariam de empreitadas erráticas, desestruturadas, avulsas. Ao comparecer como gestor das atividades proibidas e do campo de práticas que delas decorrem, transacionando mercadorias, distribuindo calculadamente as punições e por fim auferindo lucros e proveitos, o Estado permanece como principal protagonista das economias criminais, da gestão dos ilegalismos, da produção da delinquência e, mais recentemente, da articulação da criminalidade.

49 O Estado constitui, em diferentes instâncias, por seus diferentes agentes, o solo, o referencial sobre o qual o processo que resultou no advento do PCC e de novas formas de articulação criminal eclodiu. Sua presença está marcada desde o início desse processo, é certo : quando esse ator ainda se estabelecia como um pequeno agrupamento de presos que pretendia de um lado reagir à violência institucional dentro das prisões, de outro, regular e normatizar um espaço no qual prevalecia a violência difusa diante da omissão dos agentes públicos. Ainda adstrito ao universo prisional, o processo de arregimentação da massa de recrutados, por esse já nem tão pequeno grupo, ao lado da monopolização do comércio de drogas intramuros, se deu nas franjas das mal disfarçadas práticas corruptas e prevaricadoras da gestão prisional e de sua omissão interessada. Certificadas que os muros da prisão encerrariam mais do que de fato podiam conter, as autoridades mantiveram-se silenciosas e coniventes durante a expansão desse processo, até o momento de sua deflagração, com a megarebelião de 2001.

50 Diante da “surpresa” dos fatos, a articulação para o amotinamento simultâneo de 28 mil presos, o Estado, na figura da administração prisional, brandiu a *norma*, o campo simbólico



e exemplar das práticas disciplinares, “esquecendo-se” que essas práticas e o remoto regime de exceção que instauravam no sistema prisional, encontravam-se na origem desse mesmo agrupamento que pretendiam combater. O *regime disciplinar diferenciado*, RDD, na sua reativação do modelo de castigos do *Piranhão*, prometia o “inimaginável” na experiência prisional brasileira : quebrar o ciclo da corrupção do sistema, atacando a rede de comunicação (e de articulação) dos presos. Emanado de um bem intencionado gestor prisional, esse regime, contudo, não resistiu à *promiscuidade* dos ilegalismos e de sua gestão, à sua força sempre recalcitrante, de cima para baixo.

51 A expansão extramuros representada mais propriamente pela tomada gradativa pelo PCC dos pontos de venda de drogas, as chamadas *biqueiras* das periferias, deflagrando assim o exercício de um monopólio sobre o varejo da droga na Capital e na Grande São Paulo, marca também a entrada em cena, junto aos mercados agora extramuros que a facção passa a operar, de um tradicional gestor dos ilegalismos : as forças policiais. Ao se tornar um ator economicamente relevante, sobretudo a partir do início nos anos 2000, o PCC acabou por atrair para os seus negócios as forças de ordem que manejam *tradicionalmente* os ilegalismos, o que passou a exigir da facção uma outra escala de negociações, num jogo diverso daquele até então travado com a administração prisional. As fraturas desse jogo, mais precisamente o abuso na fixação dos valores exigíveis por parte de policiais civis (um excesso, por assim dizer, na prática extorsiva), teriam motivado os ataques do PCC em maio de 2006, segundo investigações subseqüentes<sup>12</sup>.

52 Com a saída de Nagashi Furukawa da pasta da administração penitenciária, a estratégia de enfrentamento aberto às facções prisionais, da qual o RDD fora o principal instrumento, foi completamente relegada, dando-se início a um novo momento de *relações* entre o Estado e o PCC, intramuros. Ao mesmo tempo, a questão premente da dotação de vagas foi simplesmente abandonada como diretriz política. Durante as gestões subseqüentes, não se construiu uma só unidade prisional como tampouco houve investimentos básicos nas prisões. Diante da gradativa superlotação do sistema, esse fato sem dúvida contribuiu para um agravamento geral de suas condições físicas e materiais. Não obstante o quadro descrito, tem-se observado uma gradativa diminuição das rebeliões e fugas em todas as unidades, bem como das denúncias e protestos de presos, tão recorrentes na história recente das prisões no país.

53 Observa-se, em contrapartida, a transferência de poderes administrativos e disciplinares pelos agentes do Estado às facções prisionais, ao lado, é claro, do desembaraço de restrições sobre as transações ilícitas por elas realizadas na cadeia, o que revela uma espécie de acomodação de interesses entre a administração penitenciária e esses agrupamentos. A transferência desses poderes implica em uma cessão (por vezes integral) às facções, de atividades que caberia com exclusividade ao Estado desempenhar, que vão desde a gestão cotidiana dos escassos recursos disponíveis frente à precariedade crescente (distribuição de remédios, definição de prioridades de escolta, acomodação dos doentes, da alimentação) até aquelas que importam em efetivos dispositivos disciplinares que regem o tempo, o espaço e a vida na prisão.

54 A figuração mais atual da “política” prisional tem sido marcada por um modelo pelo qual o Estado, através de suas agências de manutenção da ordem e de repressão ao crime, atua como o principal operador da reprodução criminosa e da articulação da criminalidade em todos os ciclos da gestão dos ilegalismos, das ruas à prisão e da prisão às ruas. Primeiramente, incorporando ao espaço da prisão os indivíduos avulsos e desarticulados, em detrimento é certo daqueles que operam nos níveis mais estratégicos e destacados da economia criminal e que podem transacionar com as forças de ordem, adquirindo “mercadorias políticas” (Misse, 2006). No universo da prisão, empurrando-os na direção de uma articulação criminosa ou da adesão a ela, como condição de sobrevivência. Na saída desse universo, o Estado confere a última palavra ao engajamento mais preciso nessa criminalidade agora articulada, diante dos obstáculos interpostos a uma trajetória longe do crime.

### **Bibliographie**

- BÉRARD, Jean et CHANTRAINE, Gilles. *80 000 détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*. Paris : Éditions Amsterdam, 2008.
- CALDEIRA, Teresa P. R. *Cidade de muros. Crime, segregação e violência em São Paulo*. São Paulo : Edusp, Editora 34, 2003.
- CUNHA, Manuela I. *Entre o bairro e a prisão : Tráfico e Trajectos*. Lisboa : Fim de Século, 2002.
- DELEUZE, Gilles. *Conversações*. São Paulo : Editora 34, 1992.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. "Da pulverização ao monopólio da violência : expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista". Tese de Doutorado em Sociologia. FFLCH/USP, 2011.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*. Petrópolis : Vozes, 1997.
- GARLAND, David. *La Cultura del Control : Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona : Editorial Gedisa, 2005.
- GOES, Eda Maria. "A recusa das grades : rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986". Dissertação de mestrado em História. Assis, UNESP, 1991.
- GOFFMAN, Erwing. *Manicômios, Prisões e Conventos*. São Paulo : Editora Perspectiva, 1996.
- IHRC, et JUSTIÇA GLOBAL. *São Paulo sob achaque: Corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006*. São Paulo : IHRC, 2011
- INSTITUTO SOU DA PAZ. *Presos em flagrante na cidade de São Paulo (relatório de pesquisa)*. São Paulo, 2012.
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.
- RHODES, Lorna A. "A psicopatia e a cara do controle na *supermax*". In *Discursos Sediciosos, Crime, Direito e Sociedade* 13 (2004) : 57-76.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da Exceção. Política Penal e penitenciária no Brasil contemporâneo*. Curitiba : Juruá, 2009.
- \_\_\_\_\_. "Construir a delinquência, articular a criminalidade. Um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo". Tese de Doutorado em Sociologia – FFLCH/USP, 2012.
- TELLES, Vera et HIRATA, Daniel V. "Cidades e práticas urbanas. Nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito". In *Estudos Avançados* 21.61 (2007).

### **Notes**

- 1 Uma denúncia efetuada pelo juiz dos presídios à época, de que haveria uma organização criminosa intitulada "Serpentes Negras", atuante justamente no único presídio em que havia sido instalada a comissão de solidariedade, a Penitenciária do Estado, teve um impacto importante em termos de desestabilização da política de Dias até o final de sua gestão, não obstante todos os procedimentos instaurados à época terem concluído pela inexistência de tal organização (Góes, 1991) .
- 2 Durante os anos de 1987-1994, sob declarada guerra ao crime, a polícia de São Paulo obteve mais uma vez na sua história a autorização expressa para usar da violência e do arbítrio em suas atividades cotidianas, o que implicou um aumento importante das taxas de letalidade de civis em ações da Polícia Militar (Caldeira, 2003).
- 3 Dois episódios marcantes que antecederam o Massacre dão conta da violência institucional praticada no período. O primeiro refere-se a um motim ocorrido na Penitenciária do Estado, em julho de 1987, onde a "intervenção" da Polícia Militar resultou na morte de 31 presos. O segundo ocorreu em 1989, no 42º Distrito Policial de São Paulo, quando 18 presos morreram asfixiados após o confinamento de 50 homens em uma cela forte de aproximadamente três metros quadrados durante muitas horas, como "punição" a uma frustrada tentativa de fuga.
- 4 O nome se explica pelo fato de o presídio sempre ter acolhido os criminosos mais perigosos do Estado, conhecidos como "piranhas" - daí "Piranhão".
- 5 Até a criação do Anexo, os indisciplinados eram enviados para a Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, onde permaneciam juntamente com os inimputáveis (os "loucos de todo gênero" e os menores).
- 6 O regime do Anexo foi inaugurado em confronto direto ao texto legal de 1984 (que havia normatizado a questão disciplinar) no que toca às espécies de sanções, ao tempo de isolamento e à ausência de previsão de qualquer mediação pelo sistema de justiça criminal.

7 Consistiu num convênio firmado entre o governo do Estado (proposto por Nagashi como juiz de execuções local) e uma associação que contava com certa tradição na atuação em presídios, a APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados –, para que essa passasse então a gerir a cadeia pública mediante o repasse da mesma quantia que era paga à empresa que fornecia apenas a alimentação aos presos.

8 Segundo o ex-Secretário Nagashi, o Estado dispndia, em 2005, em torno de R\$ 60.000,00 por cela individual numa unidade de RDD ; já o custo mensal de manutenção de um preso no RDD seria da ordem de R\$ 3.000,00, mais do triplo do custo de um presídio comum. Nas *Supermax* norte-americanas, segundo Rhodes (2004) citando os dados do *Nacional Institute of Corrections* de 1997, o custo de manutenção mensal de um preso seria de U\$ 4.500,00.

9 Em São Paulo a taxa de encarceramento era de 38,3 presos por 100 mil habitantes em 1984 ; saltou para 123,2 em 1999, no final da década, ou seja, praticamente quadruplicou no período. Em 2011 a taxa ostentada pelo Estado de São Paulo foi de 436,48 presos por 100 mil habitantes (COESPE, IBGE, INFOPEN/MJ).

10 Em 1994, o roubo era a maior causa de condenação : 32,9 % dos presos no país ; era seguido pelo furto, 16,4 %, e pelo tráfico de entorpecentes 10,6 % (Ministério da Justiça, 1995). Em 2002, no Estado de São Paulo, 46,5 % dos presos estavam condenados por roubo. Em 2010, o percentual de condenados por roubo no Estado foi de 33 %, mantendo a liderança entre as causas de encarceramento, tanto provisório como definitivo (INFOPEN/MJ, 2010 ; Instituto Sou da Paz, 2012).

11 É certo que o percentual de condenados por tráfico vem aumentando sensivelmente no país e em São Paulo. Alguns estudos têm apontado a prevalência de indivíduos que operam na base das redes do varejo de drogas entre os detidos, sendo mantido assim o perfil desarticulado dos presos como característica majoritária na prisão.

12 *Policial é preso acusado de chantagear PCC*. Folha de S. Paulo, 1º de maio de 2008. *Escuta indica que ataques provocaram ataques do PCC*. O Estado de S. Paulo, 5 de maio de 2008 ; e Justiça Global/IHRC, 2011

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Alessandra Teixeira, « Políticas penais no Brasil contemporâneo : uma história em três tempos », *L'Ordinaire des Amériques* [En ligne], 216 | 2014, mis en ligne le 11 juillet 2014, consulté le 12 juillet 2014. URL : <http://orda.revues.org/1068>

---

### ***À propos de l'auteur***

**Alessandra Teixeira**

UNESP-Marília, Brésil, [alet@usp.br](mailto:alet@usp.br)

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

Este artigo apresenta e discute um arquétipo das cronologias que vêm ordenando as políticas penais no Brasil contemporâneo, em especial no Estado de São Paulo, tendo como marco o período da redemocratização do país. Flagra episódios, ações e discursos reveladores das tendências e das opções políticas e institucionais que compõem o campo de controle e repressão ao crime em períodos recentes da nossa história, colocando-os em diálogo com as transformações e inflexões que marcam esse mesmo campo em âmbito internacional.

### **Politiques pénales dans le Brésil actuel : une histoire en trois temps**

Cet article présente et discute un archétype des chronologies qui organisent les politiques pénales dans le Brésil contemporain, spécialement dans l'Etat de São Paulo, ayant comme référence la période du retour à la démocratie dans le pays. Il met en scène des événements, des

actions et des discours révélateurs des tendances et des options politiques et institutionnelles constitutives du champ du contrôle et de la répression du crime dans des périodes récentes de notre histoire, en opérant une mise en perspective concernant les transformations et les inflexions qui le caractérisent à l'échelle internationale.

### Penal policies in Contemporary Brazil: a three-step history

This article presents and comments on an archetype of the chronologies of penal policies in contemporary Brazil, especially in the state of São Paulo, the reference period being that of the return of democracy in the country. It stages events, actions, and discourses which reveal the political and institutional trends and options constitutive of the field of control and repression of crime in the recent periods of our history, by setting in perspective the transformations and changes which characterize it on the international scale.

### Políticas penales en São Paulo: una historia en tres momentos

Este artículo presenta y debate sobre un arquetipo de las cronologías que van organizando las políticas penales en el Brasil contemporáneo, en especial en São Paulo, teniendo como marco histórico el periodo de redemocratización del país. Pone de relieve episodios, actos y discursos constitutivos de las tendencias y las opciones políticas e institucionales que revelan el campo de control y de representación del crimen en periodos recientes de nuestra historia, haciendo dialogar entre sí las transformaciones y las inflexiones que lo caracterizan a nivel internacional.

#### *Entrées d'index*

**Mots-clés** : politiques pénales, prison, violence institutionnelle, São Paulo

**Keywords** : penal policies, jail, institutional violence, São Paulo

**Palabras claves** : políticas penales, cárceles, violencia institucional, São Paulo

**Palavras chaves** : políticas penais, prisão, violência institucional, São Paulo