

PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA CRIMINAL

ENZO FURLAN, JOÃO VITOR SOLIANI, HEITOR MIYAGAKI,
LUCAS CALMON, RAUL FREITAS E VINICIUS RIOS

Síntese: A partir de uma visão crítica do modelo de segurança baseado na dinâmica repressão policial – encarceramento, o presente trabalho busca alternativas de combate ao crime organizado compatíveis com os valores democráticos em um meio ainda dominado pelo entulho autoritário herdado do regime ditatorial. São construídas, então, duas propostas – uma para o sistema penitenciário e outra para o modelo de policiamento – inseridas no âmbito de atuação do Governo do Estado de São Paulo. Ambas são idealizadas sob o prisma de uma política de segurança: (i) ciente da projeção assumida por organizações criminosas, e pelo PCC, em especial; (ii) cética de que tanto posturas confrontativas/de enfrentamento como meramente acomodativas do *status quo* possam produzir bons resultados; e (iii) confiante na construção dialógica, participativa, popular e transparente de novos meios de prevenir e responder ao crime.

PROJETO DEMOCÁRCERE.*

**Homenagem ao jornal organizado e escrito por presos da Penitenciária do Estado, cuja única edição foi editada em junho de 1986. Informava o Editorial da publicação: “O nosso jornal tem por objetivo construir, e construir também é nosso Lema. Sim, construir. Construir um canal para veicular nossas ideias, a fim de podermos demonstrar à Sociedade que nos segregou no cárcere que somos seres humanos e sonhamos também com um mundo melhor, com uma sociedade justa, que temos as mesmas aspirações, e que desejamos ser livres”. (O Democárcere, 1986, p. 2, “Editorial”)*

- (1) Diagnóstico. (2) Síntese do projeto e intenções.
(3) As Comissões de Solidariedade. (4) Articulações entre os presos.
(5) Os agentes penitenciários. (6) A sociedade. (7) Assistência técnica.
(8) Proposta consolidada. (9) Constitucionalidade. (10) Referências.

(1) Diagnóstico – “Cada sistema cria as falanges e serpentes que merece”

Após duas décadas de vigência de um regime ditatorial, o Brasil assistiu, em meados dos anos 80, um processo “lento e gradual” de redemocratização, preconizado pela eleição presidencial indireta de 1985 e, sobretudo, pelo advento da Constituição de 1988. A nova Carta Política se propunha a superar as práticas autoritárias enraizadas no país, instituindo um Estado Democrático de Direito fundado no respeito à dignidade da pessoa humana. Todavia, em que pese o retorno dos elementos e princípios da democracia, esse espírito de ruptura apresentou graves limitações e não alcançou irrestritamente todos os cantos de nossa sociedade, de modo que, entre nós, sobrevivem ainda chagas do autoritarismo.

Em várias instituições, elas chegam a ser tão ou mais incisivas do que nos anos da Ditadura. O sistema carcerário é o mais notório exemplo.

Como se sabe, a problemática dos presídios em nosso país é antiga. Já em 1976, foi instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o intuito de avaliar as condições gerais das penitenciárias do país e, segundo o seu relator, o então Deputado Federal Ibrahim Abi-Ackel, as conclusões não foram outras senão a constatação de um cenário caótico, com superlotação, violência e inexistência de assistência ao preso em suas necessidades mais básicas.¹ Com o passar do tempo, as políticas de encarceramento em massa agravaram ainda mais esses problemas, criando um ambiente propício para a consolidação e o fortalecimento do crime organizado.

O Estado de São Paulo viveu exatamente essa situação. A partir de 1990, a escolha político-criminal de centrar grande parte da força policial para o enfrentamento ao tráfico de entorpecentes e perseguir, “com tolerância zero”, seus sujeitos ativos contribuiu para um aumento exponencial do encarceramento no Estado. No período compreendido entre 1994 e 2019, o número total de presos passou de 55.021 para 229.562, uma evolução de 328,5% na população carcerária, em contraste com o aumento de 33,3% da população absoluta do Estado no mesmo lapso temporal. Tamanho agigantamento, como era de se esperar, não foi suportado pelo sistema penitenciário. Nos últimos 26 anos, foram construídas cerca de 130 unidades prisionais (eram 43 em 1994 e 173 em 2019), o que não impediu, contudo, o déficit de vagas, que passou de 8.041 para 89.196, número correspondente a 37,8% da população carcerária total do Estado. A taxa de encarceramento em São Paulo supera em muito as médias nacional e mundial:^{2 3}



Em um inovador debate promovido pela TV Cultura com presos, egressos e autoridades do Executivo e Judiciário, em julho de 1984, o detento Júlio Nicolai já denunciava a precariedade do sistema: “Prisão é um ambiente de tristeza e sofrimento. É uma escola como outra qualquer, porém é a escola do crime, que, pelo seu sistema há anos falido, forma bandidos e criminosos. Se criarem feras aqui dentro, a sociedade enfrentará feras; se criarem seres humanos, a sociedade receberá humanos”⁴. Infelizmente, o alerta foi ignorado e optou-se pela promoção do encarceramento e pela eliminação prática do objetivo de ressocialização enquanto causa de justificação. Fato é que os presídios paulistas funcionam, cada vez mais, como verdadeiros depósitos de seres humanos, cujos corpos são acumulados aos montes em celas apertadas e insalubres, de modo totalmente incompatível, por óbvio, com as garantias constitucionais. Evidenciam essa realidade alguns números relativos à concretização de direitos sociais no sistema carcerário paulista:



Como se não bastasse, os detentos encontram-se vulneráveis a toda sorte de abusos, praticados tanto por outros presos como pelos próprios agentes penitenciários e diretores. Patentes, também, são as contradições da Justiça brasileira, demasiadamente rígida diante de delitos de pequeno potencial ofensivo (como furto e tráfico), contribuindo com o encarceramento em massa, e totalmente indiferente a uma série de violações de direitos humanos (isso quando a própria Justiça não ultrapassa deliberadamente os limites legais na fixação de transferências para o Sistema Prisional Federal ou para o Regime Disciplinar Diferenciado). O cotidiano no cárcere é, nesse sentido, marcado por um acúmulo de horrores reais, diante dos quais o preso precisa sofrer em silêncio, pois não há para onde ou para quem gritar. Pondera-se, contudo, a lição de que aquele que não é ouvido, hora ou outra, faz-se ouvir. Diante da postura do Estado – ora ausente, ora presente exclusivamente pelo emprego da força e da atuação corrupta de seus agentes –, a organização própria dos detentos prevaleceu para encapar o discurso de combate unificado às opressões vivenciadas. Prova disso é o surgimento do PCC no ano seguinte ao Massacre do Carandiru, que representa o ápice da violência de Estado contra a população carcerária paulista.

Durante sua evolução, o PCC impôs-se diante da população carcerária e mostrou-se capaz de medir forças com o Estado, impondo-lhe constrangimentos e derrotas. Em 2001, a primeira megarrebelião do sistema prisional atingiu 29 presídios do estado e contou com a participação de cerca de 30 mil presos. Os lemas e ideais da organização foram divulgados pelas emissoras de TV, simbolizando que os detentos estavam tão bem organizados que não

mais precisariam sufocar seus próprios gritos e, por bem ou por mal, seriam ouvidos pelas autoridades, pois tinham força para tanto.

Hoje, frente à hegemonia do PCC no Estado e sua projeção à nível nacional e internacional, assiste-se a uma precária acomodação de forças, pela qual a facção mantém o “mundo do crime” sob um rígido controle de bases racionais-normativas, enquanto a Administração Penitenciária perde espaços, mas conserva poder de barganha por instrumentos como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Longe de ser fruto de uma política penitenciária bem-sucedida, a redução do emprego da violência no contexto prisional é comprovação do poder alcançado pela facção, praticamente inconteste, criando fartos riscos à sociedade como um todo.

A urgência de interromper o ciclo que só faz fortalecer a facção, renovando-a diariamente com o batismo de novos custodiados recém-chegados aos presídios, exige a busca de novos sentidos e possibilidades para a política penitenciária.

[ANÁLISE]: “O fato de organizações criminosas surgirem no sistema prisional, uma particularidade brasileira, já acende uma luz vermelha para a necessidade de ampla reformulação da política penitenciária. Primeiro que o resgate de direitos fundamentais do preso não é uma benesse que o Estado faz, é uma obrigação. Segundo que se retoma o protagonismo estatal, inibindo a ação das facções. Mas o que estamos vendo é justamente um retrocesso, como no projeto dos *containers*.”

Considerando ainda distante a possibilidade de uma sociedade sem cárcere, decidimos revisitar uma breve experiência realizada no sistema prisional de nosso Estado, que, de modo inédito e nunca mais observado, ousou pensar as prisões e os presos como espaços e sujeitos da prática democrática e das transformações que ela é capaz de operar. Talvez, por esse caminho, possamos corrigir as distorções que sustentam a existência do PCC entre nós.

(2) Síntese do projeto e intenções

Propõe-se a criação de mecanismos de comunicação e diálogo dos internos no sistema penitenciário do Estado de São Paulo, a serem integrados no Projeto Estadual de Democratização do Cárcere

(Projeto Democárcere). A ideia gira em torno da formação dos Conselhos Participativos, que deverão: articular as formas de participação – direta e por representação – dos presos, oferecendo-lhes canais institucionais para demandas e denúncias; mediar dinâmicas de interlocução entre internos e agentes penitenciários; e oportunizar um acompanhamento mais próximo e zeloso da situação de cada presídio por parte de órgãos estatais, associações civis interessadas e da sociedade como um todo.

Em linhas gerais, objetiva-se um decréscimo gradual do poder exercido pelo PCC, a partir da reorientação da forma como o Estado se faz presente no espaço prisional. Longe de ser uma proposta de enfrentamento ostensivo, pretende-se uma progressiva consolidação dos canais e métodos oficiais a serem oferecidos pela estrutura do Democárcere, transferindo-se para a arena institucional “negociações” eminentemente informais que predominam no cárcere. A diminuição de atritos, a apresentação de demandas, a concessão de melhorias e a cobrança de contrapartidas, uma vez operadas em um campo de legalidade, poderão elevar a condição geral dos presídios e incutir, no cidadão em privação de liberdade, um processo ressocializador que destaca sua condição enquanto sujeito político.

A construção do projeto passará pela análise da experiência das Comissões Solidárias, em que já se buscavam tais resultados por um método similar. Em seguida, serão investigadas as correções e inovações entendidas como necessárias, buscando-se justificá-las de modo a comprovar a adequação aos fins aqui propostos. Por fim, teremos a proposta consolidada e a análise de sua constitucionalidade.

(3) As Comissões de Solidariedade

Eleito em 1983, nas primeiras eleições diretas para governador desde o golpe de 1964, André Franco Montoro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contava com o apoio dos setores progressistas e levantava as bandeiras de contraposição ao autoritarismo do governo militar. Para a Secretaria de Justiça, foi escolhido o advogado criminalista José Carlos Dias, que se notabilizou pela defesa dos presos políticos. Seu principal compromisso era a humanização da rede carcerária do Estado de São Paulo, condição considerada

indispensável para a melhoria do quadro da segurança pública. Os projetos apresentados centralizavam a condição do preso enquanto sujeito detentor de direitos, procurando combater a violência estatal largamente praticada, que, além de desumana, era considerada inócua frente ao aumento da atuação criminosa dentro e fora dos presídios. Dentre as propostas, estavam a efetivação de assistência jurídica aos presos, a permissão para visitas conjugais e o fim da censura à correspondência de detentos.

A medida mais inovadora, porém, tratava das chamadas Comissões de Solidariedade. Por meio delas, pretendeu-se a criação de canais diretos de comunicação entre os presos, os juízes corregedores e a Secretaria de Justiça. A proposta buscava uma forma oficial de apresentação das demandas dos internos, de modo a reduzir, também, as redes informais de barganha que predominavam nas relações presos-guardas e presos-presos.

As Comissões de Solidariedade foram instituídas estatutariamente em algumas unidades, como na Penitenciária do Estado. Entre as disposições previstas, estavam: **o escopo**, de encaminhamento de projetos e propostas que sanassem as aflições da população carcerária, além de promover seu “progresso material e espiritual”; **a composição do órgão**, formado por 12 representantes e 18 suplentes (garantida a representação de todos os “raios”), que eram eleitos pelo voto secreto e que deviam apresentar bom comportamento e disposição para cooperar com a administração; **os deveres e prerrogativas dos membros**; e as **estruturas mínimas para o funcionamento** administrativo e a assessoria jurídica dos trabalhos desempenhados.⁵

Explicitava-se que os eleitos eram porta-vozes dos demais presos e, para tanto, contavam com maior flexibilidade de trânsito pelas instalações do presídio para averiguar a situação de todos, a higiene do local, as condições de habitação e, ainda, solicitar transferências, tanto de presos quanto de funcionários. Tudo era encaminhado para a Secretaria de Justiça e somente ela tomava as decisões de fato, devendo transparência aos presos, mas não lhes concedendo autonomia decisória ou de gestão.

Os principais resultados esperados a partir do funcionamento das Comissões eram:

a. Legalidade nas normas, regulações e atos relativos à vida no cárcere. Pretendia-se, assim, combater penas suplementares (castigos físicos, atemorização psíquica, chantagens, etc.), a corrupção e a retenção/modificação de prontuários para impedir a saída dos presos. O reconhecimento das redes de informalidade que permeiam o ambiente prisional – de modo a revelar a punição como um “fenômeno social” e não uma solução técnica e institucional – exigia meios para tornar as relações mais transparentes e oficiais, de modo a enfraquecer códigos, signos e lógicas próprias. Por tudo isso, rejeitavam-se tanto as formas tradicionais de cooperação entre a administração prisional e as lideranças “naturais” dos presos, quanto as “pelegas”.

b. Pacificação e conscientização da massa carcerária. Segundo a própria Comissão, muitos dos presos vinham de condições de miséria e instabilidade e se agrupavam em um sentimento generalizado de medo e revolta, aumentando os riscos de se rebelarem e se amotinarem. Ao articular ordeira e legitimamente os anseios dos presos, restringir as margens de arbitrariedade e conferir maior sensação de tranquilidade, as Comissões de Solidariedade buscavam enfraquecer conluios e métodos alheios aos oficialmente instituídos.

c. Comunicação com a sociedade. Existia uma preocupação em dar voz aos presos, buscando desconstruir a figura do “antissocial” ao expor suas dores e sonhos. Dentre as experiências marcantes está um debate transmitido na TV Cultura entre autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário, funcionários da administração penitenciária, guardas, egressos e presos membros das Comissões de Solidariedade. Outrossim, o Jornal *Democárcere*, com apenas uma edição, foi produzido e publicado na Penitenciária do Estado. Dentre os temas tratados estavam: o trabalho, a prática de esportes, a defesa da humanização, a mulher encarcerada (havia um convite para as internas dos presídios femininos enviarem comentários acerca das condições em que viviam), a importância da união e da religião.

d. Cunho ressocializante. Via-se no projeto um incentivo à prática cidadã democrática por parte dos presos, uma esfera negligenciada na maior parte dos programas de ressocialização, que, quando muito, se limitam à reintegração através do trabalho e da religião. Naturalmente, contudo, surge

o questionamento: interessa um modelo de ressocialização que, ao invés de incutir os valores sociais dominantes, leva o preso a refletir e agir criticamente em relação às opressões que sofre? Defendia José Carlos Dias que “com isso [mecanismos de participação] treinamos o preso a exercitar o direito de petição. Nós exercitamos o preso a praticar o direito de reunião. Nós, com isto, treinamos o preso a exercitar o direito de representação e o direito de reivindicar, de pedir, de denunciar e vai ouvir o ‘sim’ ou vai ouvir o ‘não’, porque há gestão”. A controvérsia sobre a politização dos presos era também latente e chegou ao ponto de uma advogada do DJ XI de Agosto ter de responder a acusações de que promovia doutrinação marxista.⁶

Advogada do 11 de Agosto nega acusação

Em carta enviada ontem à “Folha”, a advogada Alice Soares Ferreira, orientadora criminal do Departamento Jurídico do Centro Acadêmico “11 de Agosto”, da Faculdade de Direito da USP, contesta as acusações do juiz-corregedor dos Presídios e da Polícia Judiciária, Haroldo Pinto da Luz Sobrinho, que acusa de se aproveitar dos detentos, “ideologizando-os e agitando-os para fins de exploração política”, identificando-a como “elemento da extração marxista”.

“Sempre lutei junto ao Executivo pela aplicação de uma ampla assistência judiciária à população carente e aos presidiários em geral, conforme atestam publicações deste jornal, em debates com o atual governador antes de sua posse, no auditório da “Folha”.

Para a advogada, a conscientização política dos detentos possibilitará que eles, uma vez em liberdade, irão ingressar as fileiras dos partidos que lutam pelas mudanças e pela reforma dessa mesma sociedade, modificando-lhe a estrutura política, econômica e social”.

Infelizmente, porém, poucos avanços foram registrados de forma concreta e duradoura. A Política de Humanização sofreu gigantesca resistência por parte dos setores conservadores, com críticas que reverberaram na mídia (sobretudo pelo jornal *Estadão*), no Poder Judiciário, nas autoridades administrativas do sistema carcerário, nos agentes penitenciários e, também, nos deputados reacionários. Entre eles, havia o consenso de que as medidas do Governo Montoro, e as Comissões de Solidariedade, em específico, representariam a eliminação da disciplina nos presídios, a inversão de valores (agentes penitenciários como criminosos e presos como vítimas), a instrumentalização de mecanismos oficiais por gangues, o aumento do consumo de drogas e a circulação de armamentos.

A principal estratégia de desestabilização da Política de Humanização centrou-se na denúncia da existência de uma organização criminosa chamada *Serpentes Negras*, que, supostamente, se valeria das “regalias” concedidas pelas Comissões de Solidariedade para impor seu domínio aos demais presos. A denúncia reverberou e levou a investigações:⁷

Magistrados devem discutir denúncia hoje

O Conselho Superior da Magistratura — integrado pelo presidente do Tribunal de Justiça, desembargador Bruno de A. André, pelo 1º vice, Néelson Pinheiro Franco, e pelo corregedor-geral da Justiça, desembargador Marcos Nogueira Garcez — vai se reunir provavelmente ainda hoje para examinar denúncia do juiz corregedor dos presídios e da Polícia Judiciária, Haroldo Pinto da Luz Sobrinho, sobre a organização criminosa “Serpente Negra” que visaria o domínio dos 14 estabelecimentos pe-

nitenciários do Estado e do Manicômio Judiciário.

Segundo Luz Sobrinho, a “sociedade secreta” formou-se através das comissões de solidariedade dos presos, formadas por iniciativa do secretário da Justiça, José Carlos Dias, que deu margem a um poder paralelo dentro dos presídios, antagônico ao da administração. O presidente do Tribunal de Justiça, Bruno Afonso de André, recusou-se ontem a receber os jornalistas.

Apesar das informações iniciais oferecidas pelo juiz Haroldo Sobrinho, baseadas nos relatos de informantes que recebiam recompensas, provas concretas nunca chegaram a ser oferecidas. Uma Comissão Especial de Inquérito instaurada também não concluiu pela existência das *Serpentes Negras*, mas por “quadrilhas dos tempos modernos”, que teriam como objetivo fugas, mas cujo funcionamento não estava diretamente relacionado às Comissões. Mesmo assim, o estrago estava feito. A imprensa repercutiu a existência das *Serpentes Negras*, associando sua formação às Comissões de Solidariedade e culpando-as por todas as deficiências do sistema carcerário paulista. Em uma sociedade de fortes tendências autoritárias, o “pânico moral” instaurado diante de um tema tão caro quanto a segurança pública foi suficiente para uma verdadeira cruzada contra as Políticas de Humanização. Em 1986, José Carlos Dias abandona a Secretaria de Justiça e, em 1987, as Comissões de Solidariedade encerram oficialmente sua efêmera existência.

A partir de então, os governos de Orestes Quércia Fleury Filho e subsequentes promoveram uma guinada conservadora nas políticas de segurança pública, desmantelando todo o legado das medidas de Humanização. A reorientação repetiu a fórmula tradicional de encarceramento em massa e precarização ainda maior do sistema. Sem os espaços participativos de demanda, os presos reagiam às opressões vividas com o emprego de métodos violentos, rebeliões e motins. As respostas que se seguiam

evidenciavam uma brutalidade sem igual, com seu ápice no Massacre do Carandiru, em 1992.

Nas décadas seguintes, o PCC emergiria como gigantesca organização criminosa, capaz de capitalizar o discurso político de opressões vividas no sistema penitenciário e articular a organização do crime dentro e fora das cadeias. Apesar de uma variedade de versões acerca da origem do PCC, fato é que o represamento das demandas dos presos a partir do cerceamento dos canais de comunicação representou, a nível ideológico e pragmático, um vetor de fortalecimento da organização criminosa frente à população carcerária. Os setores conservadores – que, à época das Políticas de Humanização, denunciaram avidamente a existência das *Serpentes Negras*, mesmo com um rol probatório escasso – buscaram a todo custo negligenciar o impacto das posturas repressoras e negar a própria existência do PCC. Assim, o retrocesso civilizatório vivido no ambiente prisional foi timidamente criticado. Uma reflexão aguçada, porém, constataria, para além de sua reprovabilidade moral/filosófica, a falência pragmática do modelo no combate ao crime organizado – afinal, o que ocorreu foi o seu fortalecimento.

A revisitação feita até aqui ao curto período de ruptura com o modelo dominante revela-se fundamental para a construção de medidas que busquem a superação das distorções produzidas pela estrutura manifestamente falida que insistimos em conservar. Identificam-se virtudes no modelo das Comissões de Solidariedade que poderiam mitigar o poderio das organizações criminosas a partir da redução das opressões e do oferecimento de meios não faccionais de participação (suplantando, desse modo, uma das principais pautas usadas para ampliar o prestígio do PCC).

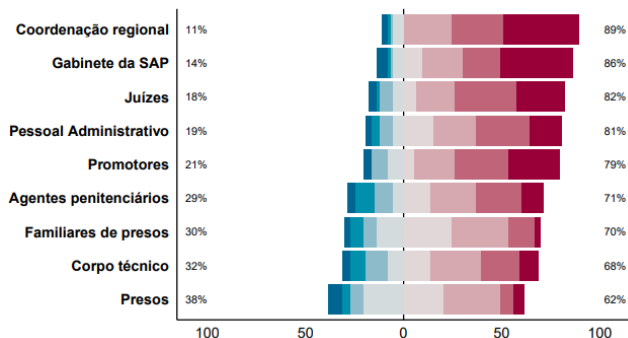
A primeira proposta deste trabalho parte, pois, da experiência das Comissões de Solidariedade. Cabe uma ponderação, contudo: o referencial que assumimos – mesmo que recheado de proposições de enorme potencial – é o de uma proposta fracassada e anacrônica. Não estamos rejeitando-o, de forma alguma, mas apenas constatando a necessidade de superá-lo – o que chega a ser uma obviedade. Outrossim, a argumentação construída no sentido de atribuir, em grande parte, ao conservadorismo o insucesso das políticas do governo Matoro não nos isenta – ainda mais no período político

em que vivemos – de reconhecer o peso do discurso reacionário e propor, minimamente, maneiras de contorná-lo com vistas à aplicação concreta do projeto idealizado. Em hipótese contrária, estaríamos inocuamente fantasiando um cenário em total descompasso com o debate público real.

Nesse sentido, forças conservadoras vão existir sempre. O problema é definir o que é legítimo dentro de um espaço democrático. Uma reflexão mais conservadora vai colocar em voga o problema da ordem, questionando até que ponto essas reformas podem colocar em risco a ordem social. Acho que é uma pauta legítima. Até que ponto isso pode ferir a ordem social? Essa interpelação é legítima. Mas o que surgiu muito fortemente nos anos 80, e que aparece ainda hoje, são as pautas contrárias aos direitos humanos, o que é ilegítimo, pois em uma sociedade democrática essas pautas são absurdas. A questão da punição prisional é sensível e quando se mexeu nisso, uma série de grupos construiu narrativas que chegam, nos dias de hoje, atentando contra a Constituição.

Por tudo isso, destacamos alguns pontos que merecem ser investigados a fundo para que alcancemos a maximização das intenções positivas, a correção dos defeitos de origem – que levaram ao seu insucesso – e a adaptação às mudanças operadas na realidade social e carcerária. São eles:

I - A resistência dos agentes carcerários e da equipe diretiva. Apesar da formação das Comissões de Guardas, a maior parte dos agentes penitenciários apresentou grande oposição às Políticas de Humanização, e às Comissões de Solidariedade em específico. Predominava na categoria o sentimento de que tais medidas enfraqueceram suas proteções e prerrogativas. Faz-se indispensável, portanto, um amplo planejamento para que os agentes carcerários sejam ouvidos e acolhidos em suas demandas e angústias, de modo a se tornarem funcionais à execução das transformações pretendidas. Os diretores de estabelecimento também ressaltaram especial dificuldade de trabalhar com corpo técnico, presos e seus familiares, conforme se observa na seguinte pesquisa (em que azul demonstra maior dificuldade e rosa maior facilidade):⁸



II - A desconfiança da sociedade civil. A deficiente formação em direitos humanos da população paulista, associada ao tratamento leviano do tema na mídia e a manipulação política de um discurso populista de enfrentamento ao crime, produzem uma postura cética em relação a qualquer política humanizada dirigida ao sistema carcerário. A construção das propostas não pode prescindir de um diálogo franco com os cidadãos e de uma abordagem que não se limite a arena principiológica, mas adentre também o campo do pragmatismo e apresente os resultados esperados de diminuição do poder das organizações criminosas.

III - As facções criminosas. Como mencionado anteriormente, houve quem acusasse as Comissões e as políticas liberais de favorecerem a consolidação de organizações criminosas como as *Serpentes Negras*. Ainda que não tenha existido comprovação de sua real existência, nos cabe questionar: seria possível que um grupo de presos promovesse a instrumentalização dos mecanismos de participação para fins próprios? Ademais, considerando a projeção assumida pelo PCC e tipo de dominação exercida sobre os presos (que beira uma legitimidade normativa e racional-burocrática construída paralelamente ao ordenamento estatal), haveria espaço para a participação dos internos em mecanismos de participação oferecidos pelo poder oficial constituído? Existiria uma tentativa de apropriação ou de combate? Métodos mais violentos poderiam acabar sendo empregados pelo PCC?

IV - A falta de amparo técnico. A necessidade de um corpo funcional capacitado para garantir aos presos a realização dos trabalhos pretendidos, desde a elaboração de demandas e reclamações até os acompanhamentos da situação de cada preso precisa ser garantida.

(4) Articulações entre os presos

Em *The Society of Captives*, Gresham, M. Sykes descreve a participação necessária dos presos na distribuição de poderes dentro do contexto prisional, uma vez que existe uma falha estrutural da instituição, na medida em que é incapaz de impor o poder total como oficialmente pretende. Diante dessa constatação, percebe-se que os presos, independentemente do viés assumido por uma dada política penitenciária, sempre exercerão um papel na definição dos termos em que se dá a ordem e o equilíbrio em uma unidade prisional, não podendo estes serem impostos à sua total revelia.

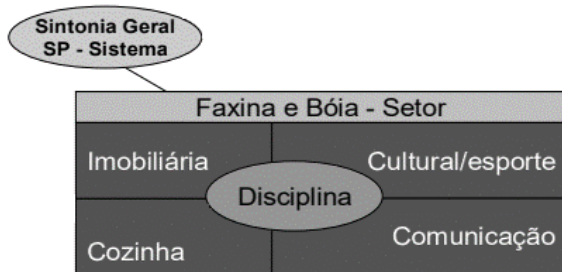
A questão que se impõe é, portanto, o modo como a população carcerária se articula para operacionalizar tal influência e como o Estado a absorve. Pretender eliminá-la é atitude ingênua ou demagógica. A escolha política-penitenciária que pode ser feita é a de instituir meios oficiais para que ocorra ou relegar as relações ao plano da informalidade. Ambas as estratégias carregam riscos que precisam ser sopesados. A primeira foi a das Comissões de Solidariedade, que situava a população carcerária “no registro normativo-legal da luta por direitos”. Em oposição, o que se assiste hoje são as negociações veladas e frágeis.

Goffman, em seus trabalhos acerca das instituições totais, já afirmava que qualquer regra é passível de manipulação, havendo uma infinidade de subterfúgios, de negociações, etc. Nosso cenário preocupa, porém pelo nível a que isso chegou e a tentativa de acoberta-lo. Os presos estão participando das gestões prisionais, o tempo todo e cada vez mais. Mas isso não se admite, não é feito de forma oficial. Então, se constroem mecanismos que criam um mundo de cabeça para baixo, com vários espaços de negociação, mas sem que estejam minimamente institucionalizados.”

Em apertadíssima síntese histórica, as relações entre Administração Penitenciária e detentos, sempre marcada pela omissão no atendimento das necessidades mínimas e pela presença exclusivamente pautada na aplicação excessiva da força, fora de qualquer limite legal, e na participação em negociações escusas, provocaram diferentes acomodações. Inicialmente, entre os presos, ascendiam os mais fortes, que podiam subjugar os demais e estabelecer uma liderança de cunho personalista e

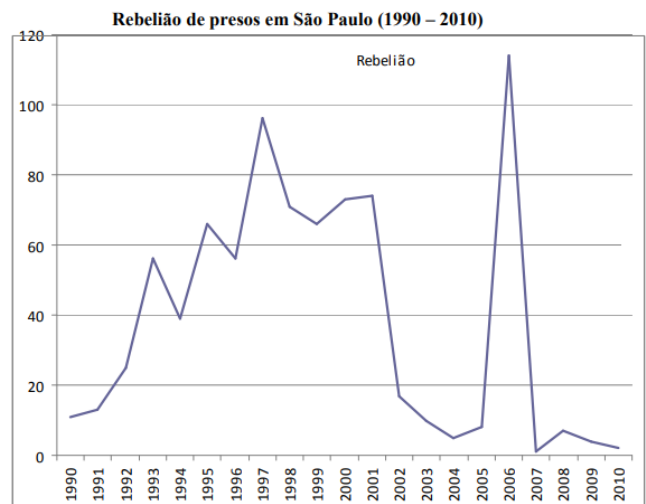
extremamente instável, com constantes disputas de poder banhadas à sangue. O surgimento do PCC alterou profundamente essa lógica, empunhando uma bandeira de união e solidariedade entre os presos no enfrentamento ao inimigo comum representado pelo Estado. Promovendo, inicialmente, uma expansão que dependia da violência extrema e da realização de uma série de motins e rebeliões para a captação de novos membros, o PCC, após sua consolidação e transformações internas, passou a exercer uma nova forma de dominação, inédita no contexto prisional. Ela que nos interessa e sobre ela que devem ser analisados os impactos de nossa proposta.

Dominando grande parte do sistema, a diminuição da necessidade de demonstração de força e de eliminação de grupos inimigos fez com que o PCC entrasse em uma nova fase. Nela, estrutura-se uma complexa organização dos presos, de modo a disciplinar todos os aspectos da vida dos presos: assim, a “frente de cadeia” controla a entrega da alimentação (“boieiros”), a limpeza das áreas comuns (“faxinas”), a organização dos eventos e festas da unidade, bem como dos eventos esportivos (“setor cultural/esporte”), a organização das visitas íntimas e cadastro de todos os ingressantes na unidade (“setor de imobiliária”), e comunicação de informações e “salves” vindos dos grupos hierarquicamente superiores do PCC. Além disso, cabe aos “pilotos” e “disciplinas” a prestação de contas referente aos pagamentos pelas drogas distribuídas pelo PCC e a gestão das dívidas de drogas. Sinteticamente:⁹



Outro ponto central é a construção de uma ordem normatizada, através do Estatuto do PCC, e a solução das controvérsias entre os presos, todas mediadas pelo PCC, a partir de debates que podem envolver até mesmo a participação de membros de outras unidades prisionais. As punições estabelecidas vão da simples advertência à execução, mas contam com um rito processual e tendem à preservação da integridade física, sendo reconhecida

amplamente a legitimidade do meio pelo qual são instituídas. Nesse sentido, pode-se atribuir ao PCC a ascensão de uma ordem social eminentemente pacificada, em que se diminuem sensivelmente as violências físicas e sexuais a que os presos estão expostos. Evidencia essa nova fase as próprias estatísticas de rebeliões no Estado de São Paulo, que se tornam mais raras, porém extremamente intensas nos momentos em que o PCC as deseja. Veja:¹⁰



Fonte: material jornalístico (acervo do NEV e acervo online da Folha de S. Paulo)



Fonte: material jornalístico (acervo do NEV e acervo online da Folha de S. Paulo)

Em face desse cenário, colocam-se dois questionamentos: *(i)* se uma estrutura de participação oficial estruturada pelo Estado teria condições de funcionar em um contexto amplamente dominado pelo PCC (por uma dominação baseada em “legitimidade”, ainda por cima); e, em caso positivo, *(ii)* até que ponto o domínio do PCC seria impactado.

Respondendo à questão *(i)*, cabe a desmistificação da “ordem social pacificada” trazida pelo PCC.

Nesse sentido, destaca DIAS (2011) que: “A transformação da forma de atuação do PCC não significou o fim da dominação e da violência como elementos estruturantes da vida na prisão. A invisibilidade da violência, decorrente da sua transmutação em pressão psicológica, deixa implícita a possibilidade sempre aberta do desfecho fatal. Muito menos do que indicar o fim da opressão da população carcerária, libertada por uma organização sindical, a situação atual expressa o poder hegemônico alcançado por uma organização criminosa, a partir de uma precária acomodação com o poder público e da construção de um discurso que mascara o seu caráter não democrático e arbitrário.”.

Outrossim, a Administração Penitenciária e a SAP conservam poder decisório tanto na distribuição de punições, sobretudo na aplicação do Regime Disciplinar Diferenciado (mediante apreciação do Judiciário), como de melhorias (ampliação do “banho de sol”, facilitação das visitas, disponibilização de mais opções de trabalho e lazer, etc.). Desse modo, caso sejam evidenciadas as possíveis vantagens dos canais de comunicação com o Estado, reforçando também os mecanismos de denúncia de violências, seria demonstrada a possibilidade de ganhos não alcançáveis pela mera articulação por facção. Importante também seria a alternativa da apresentação de demandas pulverizadas, sem dependência da vontade do PCC em apoiá-las.

A questão *(ii)*, mais complexa, é essencial, pelo fato de, muitas vezes, a implementação de uma nova política penitenciária trazer impactos impensados e nefastos (como ocorreu com as transferências de presos do PCC). Adentrando na matéria, a interferência de grupos criminosos foi um fantasma das próprias Comissões de Solidariedade, havendo a necessidade de uma série de cuidados para que os Conselhos de Democratização do Cárcere não sejam instrumentalizadas pelo PCC e, ao contrário, sirvam como maneira de enfraquece-lo. Para tanto, são importantes os seguintes pontos:

I – Apresentação cautelosa da proposta aos presos. Devem ser ressaltadas as possibilidades que a proposta abre para que a população carcerária apresente suas reivindicações (relativas ao banho de sol, visitas, oportunidades de trabalho e estudo, assistência religiosa, atividades esportivas, etc.) e denúncias (punições indevidas, agressões,

superlotação, falta de insumos básicos, etc.), prometendo transparência e auxílio técnico em todos os procedimentos, mas ressaltando-se que as propostas dependeriam da análise da Administração;

II – Garantia de independência na representação. Primeiramente, há a necessidade de garantir que todos os insumos básicos de alimentação e higiene, bem como o acesso monitorado à telefonia pública, sejam providenciados pelos próprios funcionários do sistema penitenciário, enfraquecendo as práticas clientelistas das facções (que poderiam impactar a escolha dos representantes). Outrossim, a escolha deve ser feita pelo voto secreto e os mandatários escolhidos devem ter as prerrogativas e proteções necessárias para o livre exercício do cargo, não podendo, porém, apartar-se das demandas da população carcerária.

III – Incentivo ao envolvimento de todos. Para além dos presos eleitos, é importante que a população carcerária como um todo tome conhecimento dos trabalhos realizados e dos mecanismos oficiais para reivindicação, denúncia e solução das contendas. Por isso, acreditamos ser importante a disponibilização de lugares para que, rotativamente, os internos interessados possam acompanhar as discussões e os trabalhos. Nesse sentido, também seria conveniente a distribuição de informes em linguagem simples informando acerca do funcionamento do Conselho, das demandas apresentadas e das respostas dadas pela SAP e pelo Diretor.

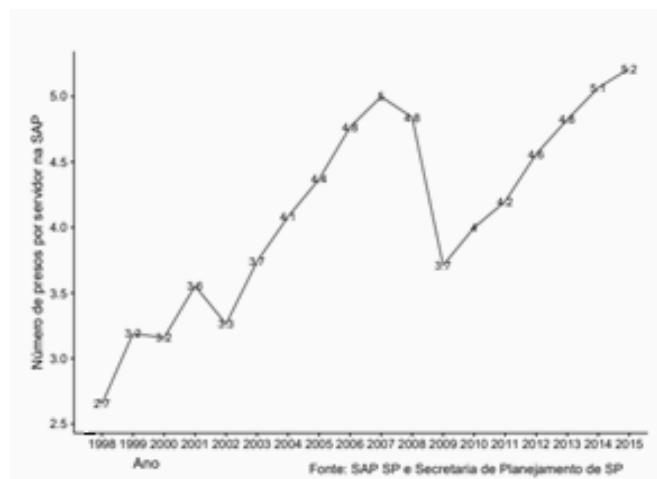
IV – Acompanhamento próximo dos trabalhos. Ainda que exista a necessidade de sigilo e comunicação direta com a SAP e com o Poder Judiciário em certos temas sensíveis como a apresentação de denúncias, é indispensável o monitoramento do funcionamento geral do Conselho, a ser feito por pessoas e órgãos independentes da administração local do estabelecimento. Busca-se, assim, medir os resultados da proposta e garantir, ainda, que não esteja havendo desvio de finalidade ou cooptação por organizações criminosas.

(5) Os agentes penitenciários.

A atividade desempenhada pelos agentes penitenciários se enquadra na chamada burocracia de nível de rua. Em geral, os burocratas de nível de rua (como professores e policiais) são funcionários

estatais que atendem os cidadãos na etapa de implementação das políticas públicas (sendo o elo entre o Estado e o cidadão) ao transformarem as regras gerais em ações, através de um exercício interpretativo e marcado por discricionariedade. No cárcere, as circunstâncias em que se dá a atuação dos “burocratas a nível de rua” são ainda mais particulares: a partir da autonomização por que a execução da pena passa em relação ao aparelho judiciário atribuído ao agente penitenciário o poder de intermediar as atividades do preso em sua quase totalidade. Assim, controlam a distribuição de benefícios e sanções, determinam os contextos de interação, modelam o comportamento dos sujeitos e impõem atmosferas psíquicas determinadas. Apesar dos regramentos gerais que circunscrevem tais ações, o que ocorre, na prática, é a grande independência com que são administrados esses “pequenos poderes” (que, em uma instituição total, adquirem ares de onipotência). Tal fato impacta a própria identidade dos guardas, conforme testemunha uma ASP: “Eu acho que isso vicia, porque você tem o poder, você tem o controle, você tem o conhecimento de administrar, de resolver, você é a bambambã, você é a que resolve! Eu posso, eu deixo você, eu deixo fulano te visitar. O agente penitenciário gosta desse poder, qualquer um gosta de mandar.”.¹¹

A rede de poderes no contexto do cárcere é, contudo, muito mais complexa e impõe uma série de dificuldades às possibilidades de mando dos agentes. Com uma proporção de 9,59 presos por guarda (superior à média nacional e às recomendações da ONU) e o déficit ainda maior de profissionais multidisciplinares, as dinâmicas que imperam são a da “gestão partilhada” e da “gestão por facção consolidada”. Tal processo se intensifica fortemente frente à tendência de encarceramento, como se mostra no seguinte gráfico, que considera a proporção entre presos e servidores da SAP (não só guardas):^{12 13}



Na prática, ante a incapacidade estatal de impor a ordem, predomina uma precária acomodação baseada em acordos informais realizados, que buscam uma estabilidade mínima e a mitigação de conflitos. Nesse esforço, o próprio agente penitenciário precisa deixar de aplicar certas regras e se adaptar a costuras para garantir sua integridade física e moral, inserindo-o na chamada “ética da cadeia” e em uma sociabilidade de signos e códigos próprios. Tão maiores são as deficiências materiais e de recursos humanos, mais os guardas precisam buscar meios não previstos de estabilização. O ponto de equilíbrio a ser alcançado oporá as possibilidades dos agentes e as dos presos, de modo que os primeiros terão que fazer concessões aos últimos.

Justamente nessa complexa subcultura prisional, que já se apresentava fortemente na década de 80, a política desenvolvida pelo Governo Montoro pretendeu intervir. Falhou, contudo, ao desconsiderar a posição *sui generis* ocupada pelos agentes penitenciários. Estes, afinal, são funcionários estatais, a quem são atribuídas funções específicas de custódia, sem que haja, contudo, a garantia dos meios necessários (materiais, de preparação humana, etc.) para o seu cumprimento pleno e adequado. Outrosim, sobre eles recaem os impactos dos processos de prisionização e despersonalização, inerentes à assimilação da “ética da cadeia”. Sem focalizar diretamente essas questões, a Política de Humanização se limitou a instituir as Comissões de Guardas, que funcionaram de modo demasiadamente informal e com grande resistência ao diálogo com os presos. Fato é que a categoria não percebia na agenda de José Carlos Dias algo que a incluísse, mas sim uma tentativa de imputar aos guardas todas as

violências, opressões e hostilidades impostas pelo Estado ao preso.

Pragmaticamente, o que querem os guardas é a garantia da ordem hierarquizada. As Comissões de Solidariedade, no entender deles, não solucionavam as distorções que obrigavam a realização de concessões. E mais: empoderavam o preso, permitindo-o apresentar demandas e denúncias sem qualquer intermédio ou filtro dos agentes. Por isso, a categoria engrossou a oposição a esse tipo de medida humanizadora, acusando-a de subverter as estruturas de controle. Em seu lugar, defendeu – e ainda defende – o endurecimento do instrumental disciplinador e de vigilância, o que se percebe em proposições como a de criação da chamada Polícia Penal (que encarna suas esperanças de maior acesso a recursos materiais e simbólicos).

Empiricamente, percebeu-se, contudo, que o desmantelamento das CS e o recrudescimento das medidas disciplinadoras e restritivas direcionadas às massas carcerárias não surtiram efeito. Hoje, mais do que nunca, os agentes penitenciários são “empurrados para fora” e obrigados a se adaptar a novas dinâmicas originadas pela ascensão do PCC nas cadeias paulistas. Alguns exemplos disso são: as restrições impostas aos guardas de circularem em alguns raios e de adentrarem as celas; a negociação de punições alternativas às chamadas canetadas; a instauração de sindicâncias pelos próprios presos; dentre tantos outros.

O “equilíbrio” que daí surge, longe de conferir a estabilidade e a segurança pretendidas pelos agentes penitenciários, mostra-se frágil e extremamente desgastante. Trabalhando em um ambiente que é, simultaneamente, insalubre e de alta periculosidade, esses profissionais acumulam uma série de desgastes: no sistema paulista, 30% dos agentes apresentam sinais de alcoolismo, 27% encontram-se afastados da pasta por problemas de saúde (sendo 44,5% destes por problemas mentais) e o suicídio é 3,8 vezes mais comum entre eles do que na média da população brasileira¹⁴. A percepção que nutrem, majoritariamente, acerca de sua própria atividade é a de extremo mal-estar, destacando que “são pagos para desconfiar de tudo e de todos”.

Diante dessa cruel realidade imposta aos agentes penitenciários, entendemos que nenhuma política governamental, até o momento, respondeu

adequadamente às necessidades da categoria: a política de humanização, por não inclui-los, e as diretrizes subsequentes de teor punitivo, por terem piorado ainda mais o cenário, sucateando e superlotando o sistema, e por não serem capazes de reduzir o poderio alcançado por facções como o PCC. Destacamos as principais questões inseridas nas problemáticas de insegurança e mal-estar dos guardas:

a. Baixo estímulo à disciplina por parte dos presos, a partir da redução de perspectivas de progressão de regime e da distribuição de outros benefícios. Tais “estímulos ao bom comportamento” são necessários à garantia de cooperação mínima e, inclusive, mais efetivos do que a própria aplicação de sanções.

b. Falta de confiança nos colegas de trabalho, dado que a associação de fatores como a crescente falta de condições materiais oferecidas pelo Estado, a não valorização remuneratória dos guardas e a desarticulação de mecanismos de controle alheios ao contexto da unidade prisional potencializam relações promíscuas entre custodiados e agentes, que se traduzem em privilégios para alguns e aplicação de força desmedida para outros. Nesse cenário, o agente acaba não sabendo se poderá contar com o apoio dos colegas para as ações necessárias (há casos inclusive de incorporação de agentes pelo PCC, com direito a ritual de batismo).

c. Perda de competências. A proporção cada vez mais desequilibrada entre presos e guardas, a progressiva delegação involuntária de atividades operacionais e a imposição de limitações da circulação dos carcereiros a determinados espaços, de um lado, subvertem papéis e atribuem aos líderes de facções o poder sobre protocolos e decisões que deveriam ser aplicados pelos agentes penitenciários.

Diante de tais considerações, entendemos ser de extrema importância que a Política de Democratização do Cárcere e o funcionamento dos Conselhos Participativos se pautem pela: **(i) construção coletiva e preparação prévia dos agentes**, para que não se trate de uma mera imposição vertical, mas sim de um programa em que os agentes participaram da estruturação, entendem o funcionamento e reconhecem a importância; e **(ii) garantia da participação ativa dos guardas**, de forma que o programa seja reconhecido também como um instrumento para os próprios guardas pleitearem melhores condições nos presídios, contando com maior comunicação

com a SAP e com a sociedade como um todo, para o reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelos profissionais que atuam no sistema carcerário.

(6) A sociedade

Toda política pública que desconsiderar o tecido social está, por si só, incompleta e fadada ao fracasso. Em verdade, é no jogo de relações com os diversos atores sociais que iniciativas perdem ou ganham ímpeto, dependendo do nível de recebimento e legitimação. Dentro do eixo temático do presente trabalho, não há talvez exemplo mais pertinente dessa afirmação do que a já tratada ruína da Política de Humanização dos presídios de 1984, processo em grande parte desencadeado pelas duras, passionais e recorrentes críticas advindas de uma sociedade em pânico, influenciada pela abordagem sensacionalista dos veículos midiáticos. Convém aqui, pois, discutir como essa chaga fora aberta e como uma nova proposta de democratização do cárcere deve agir para evitar sua reincidência.

Não é novidade nenhuma que a sociedade brasileira tem uma tradição conservadora. Todavia, a conjuntura política dos anos 80 reflete aspectos um tanto mais complexos do que o simples atestado da existência de ventos autoritários em nosso país, reconhecidos pelo estudo “O Autoritarismo Socialmente Implantado” (1987-1991) do Núcleo de Estudos da Violência da USP. A tese por ele demonstrada é a de que os 20 anos de “entulho autoritário” contribuíram para enraizar o autoritarismo nas relações cotidianas, tanto familiares como públicas, impregnando violência, ressentimento e intolerância no agir dos indivíduos. Desse modo, em especial nos anos de redemocratização do país, pautas de cunho humanitário como as aplicadas por José Carlos Dias em 1984 encontravam, já de antemão, uma difícil barreira a ser superada: a consciência coletiva autoritária da sociedade. Bastava um estopim, algo suficientemente emocional que provocasse a exteriorização de todo esse rancor. E ele veio à tona.

Os efeitos sociais da já mencionada denúncia de associação entre as Comissões de Solidariedade e o fortalecimento de uma facção criminosa, as *Serpentes Negras*, podem ser interpretados a partir do fenômeno denominado de Pânico Moral.¹⁵ De modo simplificado, consiste no fenômeno de

efervescência popular frente a “uma atmosfera de terror e medo em torno de uma ameaça em potencial, que a qualquer momento pode explodir, com a promessa de romper a ordem, contaminar as próximas gerações e degradar valores considerados importantes para o bom funcionamento da sociedade”. Por isso, uma vez identificado o “mal”, inicia-se contra ele uma verdadeira empreitada, fenômeno que Kenneth Tompson¹⁶ batizou de “Cruzadas Morais”, em que os protagonistas nela envolvidos tomam a missão de combater a suposta degeneração moral.

Nesse processo, a mídia é protagonista na identificação de uma grande ameaça social, que é denunciada publicamente através de uma narrativa do medo, carregada de sensacionalismos e de revolta. Essa narrativa, quando exposta publicamente por uma linha sucessiva de informações que pareçam guardar relação com o problema identificado, é objeto de um processo de interpretação, que ocorre pela interação entre a mídia, políticos, especialistas e opinião pública. Finalmente, toda essa atmosfera de puro terror, construída a cada dia em capítulos veiculados na mídia em geral, provoca ações estratégicas para lidar com a ameaça.

Em relação ao contexto prisional e às Políticas de Humanização, a ameaça social das *Serpentes Negras* foi identificada, os veículos midiáticos a difundiram e, rapidamente, todo desvio de conduta dos presos era atribuído ao “afrouxamento punitivo” gerado pelas iniciativas humanísticas, exteriorizando o espírito de revolta e temor da sociedade civil. Como todo efeito de pânico moral é efêmero, após cerca de um ano e meio, as *Serpentes Negras* sumiram das notícias, mas o dano já estava feito e, em 1987, as Comissões estavam extintas.

Questiona-se, no presente trabalho, se o mesmo pode ocorrer com a Política de Democratização do Cárcere (*Democárcere*) aqui proposta. Fato é que o espírito autoritário nunca se despregou da sociedade brasileira. Hoje, 35 anos após o fim da Ditadura Militar, observam-se fortes discursos reacionários que pregam “o fim das proteções e regalias concedidas aos presos” em nome da defesa do “cidadão de bem”, vítima da violência urbana que assola o país. É desse ambiente que surge a cifra do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de que, em 2015, 57% da população concordava com a sentença “bandido bom é bandido morto”. Igualmente

preocupantes são outros dois aspectos: *(i)* a tendência de fortalecimento do autoritarismo entre nós – demonstrada por uma queda de 20 pontos percentuais na quantidade de brasileiros que “discordam totalmente” da aceitação de provas obtidas sob tortura em tribunais; *(ii)* a impregnação do ressentimento passional nas autoridades estatais e a crença no encarceramento, traduzida na fala de juízes e promotores que acreditam que “o Brasil não prende demais; ao contrário, prende de menos”.¹⁷

Queda-se claro o risco de, na atualidade, haver o comprometimento de uma política de humanização e democratização do cárcere diante da opinião pública. Por isso, faz-se extremamente necessária a busca de estratégias que possam maximizar o prestígio social de que goza esse tipo de política pública, com destaque para sua intenção pragmática de reduzir a reincidência e o poderio de facções.

Uma primeira saída seria repudiar a imposição vertical e isolada das mudanças no sistema prisional, estimulando a construção das propostas de democratização das prisões em conjunto com setores da sociedade, que não mais seriam coadjuvantes do processo. Isso significa a elaboração de um modelo de gestão que envolva também debates e consultas públicas, nas quais as ressalvas e críticas dos setores conservadores devem ser ouvidas com seriedade desde que legítimas, isto é, compatíveis com um Estado Democrático de Direito. Assim, incluir organizações da sociedade civil, progressistas ou conservadoras, como a Coordenação de Acompanhamento do Sistema Carcerário da OAB Nacional, a Pastoral Carcerária Nacional e as entidades sindicais dos agentes penitenciários de São Paulo (como o *SIFUSPESP*, o *SINDASP* e o *SINDCOP*), seria de muita importância para maximizar a construção coletiva dos consensos e o sentimento de inclusão na sociedade, o que confere uma maior aceitação e legitimidade às decisões.

Uma segunda e igualmente fundamental saída é, por fim, a própria mídia. Já abordamos o quão massiva é a relação entre os meios de disseminação de informações e as políticas públicas. Nessa mesma linha estão Claudio C. Penteadó e Ivan Fortunato, que ao segmentarem essa relação em seis etapas.¹⁸

Etapa	Influência	Atuação da mídia
1. Definição da agenda	Direta e/ou indireta	Visibilidade para determinados problemas da sociedade.
2. Identificação de alternativas	Indireta	Visibilidade para determinadas alternativas apresentadas.
3. Avaliação das opções	Indireta	Visibilidade para que algumas opções consigam ganhar consenso ou aceitação.
4. Seleção das opções	Indireta	Visibilidade para as opções apresentadas pelos agentes políticos.
5. Implementação	Direta e/ou indireta	Visibilidade para a implementação e execução de determinada PP.
6. Avaliação e monitoramento	Direta e/ou indireta	Visibilidade para os resultados alcançados pela PP.

Destarte, o sucesso da política pública pretendida depende de uma atuação direcionada em todos esses momentos. Destacar os fins pretendidos, promover uma ampla divulgação das vantagens do modelo pretendido, combater a desinformação que certamente surgirá a partir das notícias falsas (*fake news*), publicizar a forma de implementação e o modelo de trabalho nos Conselhos Participativos e dar notoriedade a possíveis dados positivos advindos de seu funcionamento são indispensáveis para remediar a consciência autoritária da sociedade brasileira, elevando a aceitação social das medidas e promovendo, no todo, uma reflexão mais racional acerca da situação do cárcere na sociedade brasileira, com um olhar mais humano ao preso e também ao agente penitenciário.

(7) Assistência técnica

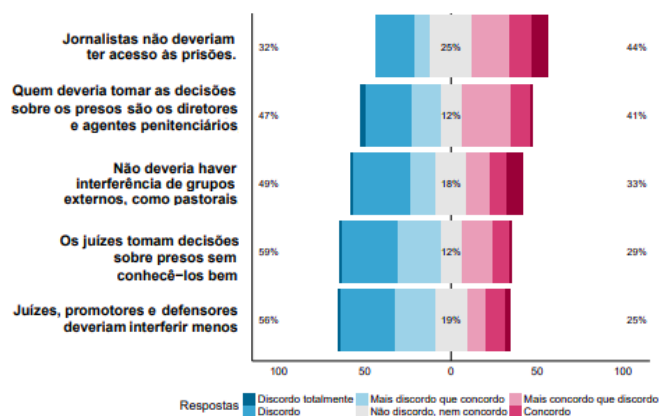
Apesar de seus inegáveis méritos, a proposta das Comissões de Solidariedade, em seus curtos três anos de duração, nos ensina que a previsão em abstrato de vias de diálogo entre presos e autoridades esbarra em dificuldades de ordem prática, principalmente pelos obstáculos à concretização das demandas dos detentos. Seja em 1984 ou em 2020, o elevado número de encarcerados e as limitações orçamentárias do governo estadual configuram alguns deles. Outrossim, o próprio funcionamento das Comissões depende da presença de autoridades e

profissionais qualificados, sob pena de expô-las a um dramático processo de desinstitucionalização, a partir do qual coloca-se o seu papel em xeque.

Inclusive, essa exata crítica já aparecia nas falas dos presos. No já citado RTC Debate, de 1984, membros das CS cobraram das autoridades presentes a promessa anteriormente lhes feita da frequência de juízes e promotores nas reuniões, que nelas raramente compareciam. Sobre o papel específico do juiz na execução penal, a Eminente Ministra do STJ Laurita Vaz pondera que:

[TRECHO DE ENTREVISTA]: “Conhecer a realidade fora dos autos deve ser uma preocupação de todo juiz, sob pena de proferir decisões desarrazoadas e, quiçá, inexequíveis. E, apesar de a infraestrutura e a administração penitenciária serem da alçada do Poder Executivo, os juízes criminais incumbidos da execução de penas costumam manter um diálogo estreito com as autoridades administrativas, interagindo para implementar melhorias. Quando estava na presidência do STJ, portanto, no exercício de uma função eminentemente administrativa, recebi inúmeros pedidos relacionados à administração penitenciária e à precariedade das condições dos encarcerados. Dentro dos meus limites de atuação, busquei o diálogo com autoridades legislativas e executivas para contribuir com sugestões para aprimoramento do sistema prisional.”

De modo a possibilitar o exercício satisfatório de todas as funções pretendidas pelos Conselhos Participativos, faz-se mister a participação de associações representativas (como a *Pastoral do Cárcere*, a *Amparar* e as próprias entidades sindicais dos agentes penitenciários), juízes, promotores, defensores públicos, profissionais de serviço social e funcionários diretamente vinculados à Secretaria de Administração Penitenciária para potencializar o caráter democrático pretendido, auxiliando na mediação das visões e anseios dos diferentes sujeitos que convivem na realidade prisional, com vistas à construção de consensos. Faz-se necessário, para tanto diminuir a resistência apresentada pelos diretores de estabelecimento aos agentes externos, evidenciada na seguinte pesquisa (em que o azul mostra maior discordância e o rosa, concordância):¹⁹



Sem um ambiente mediador, não é de se assustar que sobrevenham às mãos do administrador penitenciário extensas listas de reivindicações, muitas delas inviáveis por motivos jurídicos e econômicos, o que gera um duplo efeito negativo: de um lado, a desconsideração da maioria delas e a perda de ímpeto daquelas mais legítimas, que ficam desertas; de outro, um sentimento de abandono e inutilidade nos encarcerados, que não mais darão tanto valor às Comissões. Daí a necessidade de, no momento de formulação e exposição dos requerimentos, haver mediadores que, conciliando as exigências e ressalvas das partes contrapostas, expliquem as condições mediante as quais determinados pedidos serão atendidos e conscientizem os representantes dos cativos e guardas sobre os limites fáticos de suas demandas, orientando-os acerca de como torná-las mais facilmente exigíveis, especialmente com a redução do número de pedidos, a partir de uma filtragem dos mais urgentes.

No tocante aos requerimentos essencialmente jurídicos, outras medidas se fazem necessárias. Diante da grande quantidade de presos provisórios (23% da população carcerária paulista)²⁰, que poderiam cumprir medidas cautelares alternativas à prisão, e ainda de diversos presos que fariam jus à progressão de regime, concebe-se a centralidade da assistência jurídica na vida do preso. Muitas vezes, são os próprios presos que têm de redigir seus próprios pedidos jurídicos e aguardar a morosidade do aparelho judicial (necessário é o alerta de que o tempo prolongado na prisão aumenta as chances de contato com as facções). Por isso que, para além dos diversos atores sociais que podem auxiliar na constituição de um ambiente conciliador para a construção das reivindicações, é essencial o contato dos Conselhos Participativos com as entidades que

oferecem assistência jurídica aos encarcerados, permitindo o acompanhamento e a cobrança para que todos os casos recebam atenção da forma mais competente e célere possível.

De fato, a forma mais eficiente de promover essa assistência passa pela atuação da Defensoria Pública. Em verdade, seria ideal que todo presídio contasse com um núcleo de defensores públicos de dedicação exclusiva às matérias criminais dos detentos daquela unidade penitenciária. Limitações orçamentárias, entretanto, podem forçar-nos a recorrer a alternativas menos convencionais, mas que podem também gerar bons frutos. É o caso, por exemplo, do estímulo à participação de órgãos da sociedade civil, em especial dos núcleos de prática jurídica das Faculdades de Direito de cada cidade, os quais se mostram eficientes para assistir à população hipossuficiente, com o acompanhamento de professores e advogados.

Por fim, em relação ao acolhimento das denúncias dos detentos, a participação das entidades é ainda mais significativa. Sua estrutura de representação permite que as delações individuais de cada preso se fortaleçam no conjunto, ganhando uma voz fora das grades em virtude do maior legitimidade e reconhecimento dessas instituições perante as autoridades e a sociedade como um todo. Como é notório, deve-se ainda mencionar que as denúncias dos encarcerados não podem ser colhidas da mesma forma que as reivindicações gerais, uma vez que o medo de sofrer retaliações por parte dos denunciados pode sufocá-las. Assim, é fundamental que os canais de comunicação que tenham esse tipo de objeto sejam ligados diretamente a administração penitenciária do Estado, sem a interferência dos guardas e diretores de estabelecimentos prisionais.

(8) Proposta consolidada

Diante de todo o exposto – e considerando, em especial, os direcionamentos de cada tópico –, consolidamos uma proposta para o modelo de funcionamento do Projeto de Democratização do Cárcere (Democárcere), que, em nossa opinião, permite a correção de falhas das Comissões de Solidariedade e, ainda, a adaptação para o cenário atual do contexto prisional, marcado pela hegemonia do PCC.

Destacamos os principais pontos da estrutura dos Conselhos Participativos:

a. Objetivo: Terão como principal função o oferecimento de canais de comunicação entre os presos, guardas e administração penitenciária, os Poderes Executivo e Judiciário, bem como a sociedade civil, de modo geral. Permitirão, portanto, um acompanhamento mais próximo da realidade carcerária, abrindo espaço para a proposição de demandas e o encaminhamento de denúncias. Por fim, pretendem a suplantação gradual dos meios informais de negociação nos presídios, de modo a enfraquecer progressivamente o poderio das facções.

b. Composição: Participarão dos trabalhos desempenhados pelos Conselhos Participativos:

(i) Os representantes dos presos, eleitos por voto secreto, para o cumprimento de mandatos de seis meses, dentre aqueles candidatos que não tiverem histórico de violência no presídio e se apresentarem dispostos ao diálogo e à cooperação. Também serão definidos os suplentes, na proporção de dois por vaga. Será assegurada a representação de todos os raios do presídio e aos mandatários serão garantidas certas prerrogativas para o cumprimento de suas funções (como maior flexibilidade para andar pelo presídio e recolher as demandas, além de processamento especial para que seja afastado do Conselho em caso de desvios);

(ii) Os representantes dos guardas e da administração penitenciária, que poderão apresentar suas demandas próprias relativas às condições de trabalho e que também terão amplo espaço para colocarem seus posicionamentos e ressalvas em relação às reivindicações feitas pelos presos, apontando limitações de ordem prática e riscos que poderiam ser ocasionados, por exemplo. A forma de composição ficará a cargo dos próprios profissionais, que devem, também, influir na própria construção e implementação dos Conselhos. É imprescindível que recebam treinamento para que conheçam, compreendam e participem do Projeto de Democratização do Cárcere como um todo, recebendo estímulos e recompensas para tanto.

(iii) Os representantes de órgãos e entidades externas, com os quais os Conselhos Participativos sempre buscarão manter proximidade. A participação

de entidades como a Pastoral do Cárcere, a *Amparar* (trazendo especial atenção aos temas relativos às famílias, como a visitação) e a própria Defensoria Pública poderão prestar auxílio aos presos na elaboração de suas proposições e no encaminhamento de eventuais denúncias. De outro lado, as entidades sindicais poderiam auxiliar os representantes dos guardas na apresentação de ressalvas a reivindicações que possam impactá-los, no encaminhamento de denúncias e na luta por melhores condições de trabalho (que, inclusive, pode se alinhar a dos presos em vários pontos, como na oposição à privatização de presídios). Faz-se, ainda, necessária a participação de integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, que podem contribuir com o funcionamento dos Conselhos Participativos como um todo, de modo a garantir que seus trabalhos se voltem à concretização das previsões legais e constitucionais para o cárcere.

(iv) O Conselheiro, que deve coordenar, em cada unidade prisional, os trabalhos do Conselho Participativo, garantindo seu bom funcionamento, cumprimento do escopo definido e boa produtividade. Será um cargo público, vinculado diretamente à SAP (independente, por conseguinte, do Diretor do respectivo estabelecimento), restrito aos portadores de diploma de nível superior em Direito, Psicologia, Ciências Sociais, Pedagogia, ou Serviços Sociais, com a necessidade de conclusão de um curso específico de formação. Tendo participação em todas as atividades, os Conselheiros deverão encaminhar os resultados dos trabalhos a cada órgão competente, organizar as reuniões, mediar os conflitos e realizar avaliações continuadas do funcionamento do Conselho, não tendo, porém, o poder de decidir pela implementação ou não de determinada mudança.

c. Dinâmicas: No escopo dos Conselhos Participativos, são previstas as seguintes atividades:

(i) Reuniões semanais dos presos: Voltadas às discussões gerais sobre as condições do presídio e a elaboração das reivindicações a serem apresentadas. Necessária a elaboração de ata para que se registrem os trabalhos.

(ii) Reuniões gerais mensais: Poderão contar com todos os integrantes do Conselho Participativo, para serem apresentadas as diferentes visões acerca das

propostas enviadas pelos presos e também pelos agentes. Pautar-se-ão pelo diálogo e pela construção intersubjetiva de consensos. Terão como produto final a transcrição de todas as posições apresentadas, a serem incluídas nos relatórios produzidos pelo Conselheiro.

(iii) Acesso contínuo: O Conselho estará sempre disponível para o recebimento de eventuais denúncias, sejam elas relativas a ações de presos ou de guardas, garantindo o sigilo e o encaminhamento direto à SAP e/ou ao Poder Judiciário. Deverá ser garantida a assistência necessária para a formulação escrita da denúncia, sobretudo aos analfabetos.

d. Mecanismos de controle: O Conselheiro, no acompanhamento de cada uma das atividades, garantirá que as pautas trazidas para o debate sejam sempre atinentes ao escopo do Conselho, combatendo qualquer desvio de finalidade. Ele será responsável, também, pela formulação de relatórios a serem submetidos à SAP, em que avaliará tanto o funcionamento do próprio Conselho quanto a efetividade das intervenções operadas a partir dele no cotidiano da unidade prisional (informando se o clima geral caminhou para maior apaziguamento ou não) e emitirá recomendações que podem prever maiores benefícios aos presos em decorrência do bom comportamento, ou, em caso de acirramento das tensões, aumento dos contingentes de guardas e profissionais multidisciplinares, e a ampliação dos recursos disponíveis para as atividades de mediação do Conselho. Outrossim, a própria participação de diversos órgãos estatais e de entidades da sociedade civil contribui para o acompanhamento firme e para a transparência dos trabalhos para o mundo externo. Para além dos que detêm mandato, os presos em geral também precisam ter ciência do andamento do Conselho Participativo, o que pode ser efetivado pela distribuição de informes que incluam as reivindicações apresentadas e as respostas dadas pela administração do estabelecimento e pela SAP.

e. Implementação: Proposta de instaurar o Conselho Participativo como Projeto Piloto em uma penitenciária do Estado de São Paulo, classificada com condições “regulares” no levantamento do CNJ. Posterior expansão para outras unidades prisionais a depender de apuração pormenorizada dos resultados aferidos. Importante que, na comunicação com

os presos acerca do projeto, seja informado de maneira clara o modelo de funcionamento dos Conselhos e o modo como pode se dar a participação.

f. Medidas complementares: Indiretamente relacionadas com os Conselhos Participativos, são necessárias as seguintes medidas para seu sucesso:

(i) Nos presídios: Combate às possíveis práticas clientelistas que podem vir a se desenvolver, garantindo o acesso de todos os presos a insumos básicos e a telefonia pública monitorada diretamente dos funcionários estatais; desenvolvimento de políticas setoriais voltadas especificamente à participação de presos que sofrem com processos específicos de estigmatização e exclusão (como os presos LGBTs).

(ii) Na sociedade: Divulgação do desenvolvimento do projeto e dos resultados alcançados nos veículos midiáticos, combatendo a desinformação e estimulando, ainda, uma reflexão geral mais humana e racional acerca do papel do cárcere em nossa sociedade. Mais objetivamente, seria possível pensar no desenvolvimento de uma parceria do Governo do Estado de São Paulo com a TV Cultura para a inserção na grade de programas voltados à cobertura dos trabalhos dos Conselhos Participativos e dos debates sobre a implementação das medidas propostas.

(9) Constitucionalidade

Analisar a constitucionalidade do presente projeto de democratização do cárcere, cujo elemento principal é a instituição dos Conselhos Participativos (uma releitura adaptada para a realidade atual das extintas Comissões de Solidariedade), exige a interpretação do texto constitucional não somente como limitador ao poder estatal de punir, mas também como assegurador de uma série de direitos que assistem à pessoa humana, em geral, e ao cidadão em privação de liberdade, em específico. A opção de enfrentamento ao crime organizado “pela raiz”, isto é, pela intervenção justamente nas condições que permitem sua expansão em meio à massa carcerária, compartilha do espírito de nossa Constituição Cidadã, na potencialização do exercício dos direitos do encarcerado, estejam eles expressamente contidos na Carta de 88 ou positivados, infraconstitucionalmente, na Lei de Execução Penal (LEP).

Na análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, em que foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, o relator, o Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, destaca as principais violações aos direitos dos presos: Diversos dispositivos, contendo normas nucleares do programa objetivo de direitos fundamentais da Constituição Federal, são ofendidos: o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III); a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante de seres humanos (artigo 5º, inciso III); a vedação da aplicação de penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”); a segurança dos presos à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX); e os direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (artigo 6º) e à assistência judiciária (artigo 5º, inciso LXXIV).”

O relator aprofunda-se na investigação dos motivos que levam ao descumprimento das previsões legais e constitucionais no tocante à população carcerária, convencendo-se da existência de dois “efeitos bloqueadores”, quais sejam: **(i)** a sub-representação parlamentar, decorrente do fato de os condenados criminalmente ficarem impedidos de votar e serem votados (já que têm os direitos políticos suspensos enquanto perdurarem os efeitos da sentença condenatória transitada em julgado), não gozando de representação política direta; e **(ii)** a baixíssima popularidade desses indivíduos, que figuram como uma minoria social desprezada, de modo que, consoante BARCELLOS (2010), “os cidadãos livres acreditam, recusando a dimensão ontológica da dignidade humana, que o criminoso perde o direito à vida digna ou mesmo a condição humana, não sendo titular de quaisquer direitos fundamentais”²¹. Assim, a opinião pública descarta a priorização de gastos com a melhoria de estabelecimentos prisionais e normaliza as próprias condições desumanas como forma de retribuição aos crimes dos detentos.

A proposta aqui apresentada acaba, pois, por combater justamente essas duas matrizes do estado inconstitucional de coisas do sistema penitenciário. A criação de efetivos canais de comunicação entre os presos e autoridades seria um marco do reconhecimento institucional e normativo do preso na luta por direitos. Afinal, a exemplo do que pretendiam as Comissões de Solidariedade, os Conselhos Participativos asseguram ao preso o exercício de direitos

como o de reivindicar, de peticionar, de reunir-se, valendo não só como experiência de reinserção pelo prisma da valorização da cidadania, mas também como mecanismo de conquista de outros direitos constitucionalmente consagrados, como à vida digna e aos direitos sociais. Outrossim, ao incluir as organizações da sociedade civil que destacam a importância de melhoria das condições da população carcerária, reforça-se o reconhecimento da pauta, permitindo, ainda que limitadamente, uma alteração da imagem convencional que se faz do preso, e incentivando o debate desse tema no campo legislativo, superando a falta de vontade política.

Nessa mesma linha, mas, agora, num plano infraconstitucional, a instituição dos Conselhos Participativos também contribui para a materialização do conteúdo de vários dos direitos do preso elencados pela LEP. Nesse sentido, podemos citar alguns direitos positivados em seu **art. 41**, como os de “contato com o mundo exterior” através dos meios definidos, “audiência especial com o diretor do estabelecimento” e “representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito”. Todas recebem, na proposta, meios de verdadeira efetivação.

Feitas as considerações sobre a potencialidade de maximização do cumprimento do rol de direitos fundamentais assegurados e da reversão do estado de coisas inconstitucional (ECI), destacamos alguns pontos importantes da análise de constitucionalidade da proposta:

a. Competência: Segundo o Art. 24, inciso I, da CF/88, a competência legislativa no que tange a direito penitenciário é concorrente entre a União e os Estados, o que limita a União à edição de normas gerais. Desse modo, desde que em compatibilidade com a Constituição Federal e com a LEP, a qual se mostra evidentemente presente em todos os pontos de nossa proposta, os Estados e o Distrito Federal podem legislar livremente nessa área.

Outrossim, a criação dos Conselhos Participativos pode ser realizada diretamente via Secretária da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, uma vez que, de acordo com os artigos 2º e 3º do Decreto nº 46.623, de 21 de março de 2002, constitui destinação da Secretaria da Administração Penitenciária promover a execução penal no âmbito administrativo e proporcionar condições para a reinserção social do condenado e do interno, além

da custódia provisória de presos, constituindo seu campo funcional a organização, administração, coordenação, inspeção e fiscalização dos Centros de Detenção Provisória e das Penitenciárias.

Especificamente, contudo, no que tange à criação de novos cargos públicos, como o de Conselheiro, os impactos orçamentários exigem que haja a aprovação do Legislativo. Como disposto no **art. 24** da Constituição Estadual de São Paulo, ao Governador do Estado compete, privativamente, a iniciativa legislativa nesses casos (“§2- Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: **1** – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”).

b. Direitos políticos dos encarcerados: Quanto aos direitos políticos dos encarcerados, a regra constitucional (art. 15) é de que estes são suspensos por sentença criminal condenatória transitada em julgado. A condenação criminal evidentemente não pode ser evocada para inviabilizar o direito de votar e ser votado nos Conselhos Participativos. Como é óbvio, a restrição imposta na Carta de 1988 diz respeito a um reduzido e específico rol de direitos, cujo conteúdo não pode ser arbitrariamente estendido para abranger toda e qualquer forma de atividade política, o que seria uma flagrante ilegalidade e violação dos direitos humanos. A própria LEP reconhece atividades desse cunho, como nos direitos à petição e à reivindicação. Além disso, ressalta-se que a participação do processo de discussão é uma legítima forma de superar as válidas (porém invasivas) restrições do texto constitucional, resgatando um mínimo de exercício de cidadania aos presos definitivos dentro das prisões sem, no entanto, trazer algum tipo de ameaça à ordem social.

c. Limitações para a elegibilidade: Em relação às regras que limitam a elegibilidade e a participação de certos presos nos Conselhos, argumentamos que não se pode entender como uma restrição de direitos, mas sim como a não concessão de uma recompensa, até mesmo porque tais instituições ainda nem existem. Desse modo, consoante ao Art. 55 da LEP, é perfeitamente possível que aqueles que cometeram determinados tipos de falta sejam privados temporariamente de parte do funcionamento do projeto, uma vez que a participação por

completo é uma prerrogativa concedida no formato de regalia, isto é, como reconhecimento estatal do bom comportamento e disciplina de certos detentos.

d. Publicização midiática e combate às *fake news* direcionadas ao programa: O Projeto de Democratização do Cárcere, inspirado no ideal da publicação jornalística “*Democárcere*”, pauta-se, também, como já comentado, pela mudança da percepção social em relação ao preso. Isso inclui levar informação a todos acerca de seus trabalhos, pelas plataformas midiáticas disponíveis. Outrossim, volta-se ao combate à desinformação, não só pelos meios indiretos (através da educação), mas também pelos diretos, buscando a responsabilização e a retirada de notícias falsas, o que, de modo algum, se revela ato de censura, mas de simples cumprimento da LEP, que positiva, dentre outras prerrogativas do detento, a “proteção contra qualquer forma de sensacionalismo”.

(10) Bibliografia geral e referências

a. Bibliografia

MARTINS, T.; Camila Nunes Dias. *A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, p. 551-572, 2018.

ALVAREZ, MARCOS CÉSAR; SALLA, F.; DIAS, CAMILA NUNES. *Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo*. Tempo Social (USP. Impresso), v. 25, p. 61-82, 2013

DIAS, C.C.N.. *Estado e PCC tecendo as tramas do poder arbitrário nas prisões*. Tempo Social (USP. Impresso), v. 23, p. 213-233, 2011.

BIONDI, K.; FELTRAN, G. S.; DIAS, C.C.N.; MANSO, B. P.; MARQUES, Adalton. *Um debate sobre o PCC: Entrevista com Camila Dias, Gabriel Feltran, Adalton Marques e Karina Biondi*. Por Bruno Paes Manso. R@U: Revista de Antropologia Social dos Alunos do PPGAS-UFSCAR, v. 1, p. 154-175, 2010.

DIAS, C.C.N.. *Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. Ano 3, p. 128-144, 2009.

Camila Nunes Dias; VITTO, R.; SINHORETTO, J.; MUNIZ, J. *Propostas para o Sistema Penitenciário*. In: *Paulo Teixeira. (Org.). Agenda de Segurança Cidadã - por um novo paradigma*. 1ed. Brasília: Edições Câmara, 2018, v. 1, p. 75-87.

DIAS, CAMILA NUNES. *A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social*. In: Luiz Cláudio Lourenço; G. Luiz Rocha Gomes. (Org.). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. 1ed. Salvador: EDUFBA, 2013, v. 1, p. 77-97.

DIAS, C.C.N.; ALVAREZ, MARCOS CÉSAR; SALLA, F.; HIGA, G. *Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital: (des)legitimidade e (não) representação de presos no sistema carcerário paulista*. In: VIII Encontro Nacional da ANDHEP, 2014, São Paulo. Anais do VIII Encontro Nacional da ANDHEP. São Paulo: ANDHEP, 2014. v. 1.

DIAS, C.C.N.; SALLA, F.; HIGA, G.. *Serpentes Negras: fantasma das Comissões de Solidariedade ou precursora do Primeiro Comando da Capital (PCC)*. In: V Seminário Nacional Sociologia & Política, 2014, Curitiba. Anais do V Seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba: UFPR, 2014. v. 1.

DIAS, C.C.N.; SALLA, F.; ALVAREZ, M. C.. *Da Lógica dos direitos à lógica do crime: uma análise das Comissões de Solidariedade e do PCC em São Paulo*. In: XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, 2013, Salvador. Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia.

DIAS, C.C.N.. *O Estado vendeu o preso e o PCC o comprou: consolidação do PCC no sistema carcerário Paulista*. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

DIAS, C.C.N.; Silva, Valter C. da. *Segregação, contaminação e utilização do corpo como espaço: a posição dos homossexuais na nova configuração do poder nas prisões paulistas*. In: 33º Encontro Anual AN-POCS, 2009, Caxambu.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2011.

HIGA, Gustavo Lucas. *Serpentes Negras, pânico moral e políticas de humanização nos presídios em São Paulo (1983 - 1987)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2017

MORAES, Pedro R. Bodê de. *A identidade e o papel de agentes penitenciários*. Tempo Social [online]. 2013, vol.25, n.1.

FINN, Peter. *Correctional Officer Stress: A Cause for Concern and Additional Help*. U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Contract OJP-94-C-007. 1998.

JESUS FILHO, José de. *Administração penitenciária: o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções* / José de Jesus Filho. -2017.

Agenda de segurança cidadã [recurso eletrônico]: por um novo paradigma/ relator Paulo Teixeira;

relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron [et al.]. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

LESSING, Benjamin. *Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars* (with Graham Denyer Willis), American Political Science Review, Vol. 113, No. 2, May 2019

LESSING, Benjamin. *Counterproductive Punishment: How Prison Gangs Undermine State Authority*, Rationality and Society, Vol. 29, No. 3, 2017

LESSING, Benjamin. *The Danger of Dungeons: Prison Gangs and Incarcerated Militant Groups in Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*. New York: Cambridge University Press, 2010.

b. Referências

1. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema carcerário brasileiro*. 2008. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/cpi/cpis-encerradas/cpicarce>.

2. Reportagem da Folha de S. Paulo sobre o crescimento do encarceramento nos governos tucanos. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/numero-de-presos-em-sao-paulo-quadruplica-sob-governos-do-psdb.shtml>

3. Auditoria operacional realizada em 2018 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) como parte da prestação de contas do Governo Paulista e que analisou os Programas da Custódia e Reintegração Social da População Penal.

4. Debate RTC transmitido em julho de 1984 na TV Cultura. Disponível no YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=A-9rpRI0h4>

5. Estatuto da Comissão de Solidariedade da Penitenciária do Estado in HIGA, Gustavo Lucas. *Serpentes Negras, pânico moral e políticas de humanização nos presídios em São Paulo (1983 - 1987)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - FFLCH, USP, São Paulo, 2017.

6. Acervo Digital da Folha de S. Paulo. Edição do dia 26 de junho de 1984.

7. **Acervo Digital da Folha de S. Paulo**. Edição do dia 26 de junho de 1984.
8. **Pesquisa com diretores de presídio sobre as dificuldades de trabalho com outros atores da execução penal** in JESUS FILHO, José de. *Administração penitenciária: o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções*. 2017.
9. **Organograma do PCC** in DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - FFLCH, USP, São Paulo, 2011.
10. **Estatísticas do NEV** in DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - FFLCH, USP, São Paulo, 2011.
11. **Relato de uma agente penitenciária** in MARTINS, T.; Camila Nunes Dias. *A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, p. 551-572, 2018.
12. **Auditoria operacional realizada em 2018 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)** como parte da prestação de contas do Governo Paulista e que analisou os Programas da Custódia e Reintegração Social da População Penal.
13. Secretaria de Administração Penitenciária e Secretaria de Planejamento
14. **Pesquisas realizadas em São Paulo pela Academia Penitenciária**. Credendio, Ernesto. (1998), "Agente penitenciário incentivava rebelião". Folha de São Paulo, 29/11; **Reportagem sobre o aumento no número de suicídios praticados por agentes penitenciários**, disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/numero-de-suicidios-de-agentes-penitenciarios-no-estado-de-sp-aumenta-em-2017-diz-sindicato.ghtml>
15. COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. New York: St. Martin's Press, 1980
16. Thompson, aprofundando-se nos estudos acerca dos pânicos morais, identifica algumas características que lhes são próprias: **(a)** tem a forma de campanha (cruzada), sustentada por um tempo definido; **(b)** apelam para indivíduos que se veem ameaçados pela suposta ruptura da ordem social que estaria em curso; **(c)** são capitaneadas, geralmente, por políticos e setores da mídia, que definem a pauta de medidas a serem adotadas para a supressão da ameaça; e **(d)** não enfrentam as causas reais do problema social em questão. THOMPSON, Kenneth. *Moral Panics*. London: Routledge, 1998. p.2.
17. **Pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP)**, disponível no site: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-05/quase-metade-dos-brasileiros-concorda-com-uso-de-tortura-para-obter-provas-na-justica>; **Pesquisa Datafolha, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança**, disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/11/para-57-dos-brasileiros-bandido-bom-e-bandido-morto-diz-datafolha.html>; **Posicionamento de juízes e promotores em prol do encarceramento**, disponível em: <https://justicaecidadania.odia.ig.com.br/2017-06-06/promotores-e-juizes-criam-pagina-contrainmpunidade.html>
18. PENTEADO, Claudio; FORTUNATO, Ivan. *Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 30, n. 87, p. 129-141. 2015.
19. **Pesquisa entre os diretores de presídios sobre a atuação de agentes externos** in JESUS FILHO, José de. *Administração penitenciária: o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções*. 2017.
20. <https://exame.com/brasil/sao-paulo-gasta-r-76-milhoes-por-mes-com-presos-provisorios-diz-estudo/>
21. BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 254, p. 39-65, mai. 2010. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074/6862>

PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DO POLÍCIAMENTO

- (1) Síntese. (2) Problemas atuais da polícia comunitária. (3) Problemas do PCC.
(4) Síntese dos problemas. (5) Reestruturação do curso de formação.
(6) Corregedorias. (7) CONSEG. (8) Mediação por policiais.
(9) Política pública de fornecimento de remédios. (10) Referências

(1) Síntese da proposta

Neste momento, temos como escopo buscar uma efetiva melhora do corpo policial. Entendemos que a melhora do poder policial e a instituição de uma polícia mais eficiente no combate ao crime organizado perpassa por dois grandes eixos: *(i)* sanar os problemas da atual estrutura e *(ii)* propor uma polícia consciente dos problemas trazidos pelo crime organizado e que possa ter uma atuação direcionada para estes problemas.

A sistematização, aqui, se pauta em um prévio diagnóstico destes dois eixos, com a sistematização esquemática de quais são as problemáticas que devem ser combatidas. Em seguida, passamos à elucidação e construção das propostas efetivas relativas à polícia comunitária e que são direcionadas à solução dos problemas expostos. A natureza múltipla atualmente exercida pelo PCC, que não só convalida seu aspecto enquanto facção criminosa, mas que também pauta sua vertente empresarial, moral e, porque não dizer, religiosa, impede não somente a entrada do Estado dentro de suas regiões de influência, mas principalmente produz dentro daquelas áreas os mecanismos ideológicos que legitimam sua estrutura naquela localidade.

Destarte, a influência do PCC naquelas regiões não se apresenta como mero fenômeno criminoso decorrente da ausência de Estado, seguindo uma proposta durkheimiana, mas sim como um novo Estado dentro do Brasil que, ainda, estabelece capital humano e econômico para representar efetivo contraponto à ordem estatal vigente; sendo seus embates, que não são nada menos que extremamente violentos e danosos a toda sociedade, também um mecanismo de manutenção do status quo e, conseqüentemente, da relação fortemente polarizada entre polícia militar, representantes da ordem estatal moderna, e os diversos membros das áreas sob influência do PCC.

Dado este contexto, a proposta presente nesta política criminal, com finalidade de intensificar a polícia comunitária de São Paulo, busca mitigar tanto os mecanismos ideológicos que garantem a manutenção do PCC enquanto ideia imanente e transcendente, conforme bem elucida Karina Biondi¹, bem como o prejuízo social que esta gera a todos os setores da sociedade, com destaque à relação de desconfiança e forte atrito entre policial-civil e as mortes que se geram de ambos os lados neste confronto. Por isso, o eixo desta parte da proposta busca enfatizar a forma como a Polícia Comunitária paulista, realizada conforme as práticas descritas neste trabalho, conseguirá efetivamente lidar com estes principais vetores, todas estas com base teórica e empírica condizente.

Diante do recorte proposto pelo trabalho, resta-nos combater essa faceta do PCC - e do crime organizado em São Paulo - pela ótica de competência estadual. Trata-se de uma dificuldade relativamente grande, considerando que, ano após ano, em especial após o PCC assumir feições empresariais, a organização passou a se expandir a nível nacional e até mesmo internacional. Nesse sentido, buscamos, ao construir nossas propostas, manter-nos atentos a alguns pontos que julgamos preponderantes (no passar do combate ao crime organizado para este recorte geográfico específico) no atual momento-estrutura do PCC.

Primeiramente, analisemos as restrições decorrentes da competência estadual. Há uma linha - com muitas razões - que propõe o desmantelamento financeiro do PCC para que a organização seja desestruturada. Por óbvio, este se trata de um caminho importante no combate ao crime organizado, mas é difícil pautar tal tipo de ação dentro das competências estaduais. Isso se deve sobremaneira a duas razões: a expansão do PCC em todo o território nacional e à própria natureza de investigação desses crimes que, com frequência, concentram-se nas competências da Polícia Federal.



Esse combate financeiro direto e incisivo exigiria uma ação mútua entre os entes federativos - em especial os estados - em que o PCC se mostra mais presente, ao mesmo passo que exigiria a colaboração internacional para este efetivo combate, posto que atividades como o tráfico de drogas - fonte de renda altamente lucrativa e preponderante no PCC, conforme será abordado mais futuramente - tem seu início nas fronteiras com outros países sul americanos, como Paraguai e Bolívia, ou nos aeroportos e portos, que também são de competência federal. Essa postura mais repressiva do Estado, mesmo que no combate às finanças do PCC pode ter mais impactos negativos do que positivos: a exemplo do ocorrido em 2006 - quando o PCC respondeu a transferência de líderes da organização para outros presídios com protestos violentos - uma ação estatal mais forte e repressiva pode ter uma reação forte e repressiva por parte do PCC.

Ao mesmo tempo, a competência estadual esbarra em diversos aspectos da transcendência do PCC. Conforme muito bem elucida Karina Biondi - cf. mais explicitado abaixo -, o PCC é muito mais do que uma mera empresa cujos líderes ordenam: o PCC manifesta-se, também, como uma ideologia, um ideário moral, cujos membros (irmãos) - e também não membros (primos) - obedecem sob a égide do paz entre os ladrões, guerra com os policiais. Diante desse cenário e do cenário de origem do PCC, uma das tarefas mais importantes em qualquer política de combate é romper com o estigma de que a polícia

está contra a população, deixando de inflamar ainda mais esse ódio que o PCC instiga e que profundamente reduz o campo de atuação estatal contra o crime organizado; esta, uma das consequências diretas de uma polícia comunitária bem estruturada e realmente próxima à comunidade.

A segunda questão importante em relação ao combate no recorte proposto é o tempo e “maturidade” da organização criminosa. Não se pode falar de políticas de combate ao PCC de 2020 da mesma forma que se propunha no alvorecer da década. Como será elucidado mais a frente - no tópico relativo ao poder político e econômico do PCC -, o PCC se profissionalizou, ampliou, estruturou e transcendeu ao longo do tempo, de tal forma que é irrazoável pensar que as mesmas propostas feitas em 2005 serão eficientes em 2020.² A atual estrutura do PCC é bem mais complexa que a estrutura anterior, de modo que as propostas também demandam maior complexidade, focando e setorizando determinados aspectos do PCC a que dedicam combater.

Já consideradas as questões gerais sobre a competência e a compreensão que possuímos acerca do convívio e combate com o crime organizado neste escopo³, temos que o objetivo traçado para esta parte do trabalho é, partindo de uma lógica que percebe a impossibilidade em combater o poderio econômico do PCC em escala estadual, assim como da compreensão do caráter transcendental das áreas sob a influência do PCC e de como este serve para reproduzir e aumentar seu poder, buscar uma política criminal que, ao invés de minar os campos de atuação criminosa do PCC enquanto empresa, busca simplificar a estrutura dessa organização e enfraquecer sua influência territorial no estado e em suas fontes de financiamento, reduzindo o poder político da organização dentro das comunidades em que atua ao erodir o mantra de que há uma guerra contra os policiais. Destarte, a simplificação do PCC, por sua vez, tem uma importância central no trabalho, vez que uma organização mais simples é, também, invariavelmente, investigada e, conseqüentemente, combatida de modo mais fácil.

A partir de dados obtidos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o impacto das UPPs (Unidades Policiais Pacificadoras) no Rio de Janeiro⁴ notamos que, mesmo existindo neste tipo de policiamento comunitário uma proposta mais

combativa e territorializada e, por definição, mais distantes do policiamento aqui proposto para o combate ao PCC, este ainda conseguiu estabelecer efetivos ganhos para a redução da violência nas suas áreas de atuação, assim como uma maior aproximação entre civil-policial, e que se mostram como objetivos também de nosso modelo.

Impacto líquido da presença da UPP na série mensal de criminalidade de 13 comunidades atendidas

TIPOS DE OCORRÊNCIA	VALORES ABSOLUTOS			
	Coefficiente	Qui-Quadrado	GL	p
Vítimas de Morte Violenta	-0,52	16,59	1	0,000
Vítimas de Homicídio Doloso	-0,17	5,99	1	0,014
Vítimas de Auto de Resistência	-0,84	32,07	1	0,000
Vítimas de Desaparecimento	0,25	15,13	1	0,000
Vítimas de Lesões Dolosas	6,71	227,85	1	0,000
Vítimas de Violência Doméstica	4,43	115,15	1	0,000
Vítimas de Ameaça	4,06	108,32	1	0,000
Vítimas de Estupro	0,18	13,60	1	0,000
Número de Roubos	-1,92	16,21	1	0,000
Número de Furtos	1,54	60,65	1	0,000
Número de Crimes de Drogas	3,06	70,29	1	0,000

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

Segundo os dados, entre 2006 e 2011 notou-se que, para além de uma redução geral das mortes violentas em 75%; diminuição dos roubos em 50% e, principalmente, de redução quase total de mortes por intervenção policial, também se notabilizou as UPPs por terem aumentado significativamente o número de denúncias de crimes não-violentos, relativos a drogas, furtos e lesões dolosas.

Portanto, seguindo esta lógica, existe claro referencial estatístico da melhora que o policiamento comunitário, direcionando a) a redução da violência tanto nos crimes como na relação entre civil e policial e b) a facilitação das denúncias e da inteligência da polícia acerca daquela região, trazem para o combate às organizações criminosas. Desse modo, atuando como método de reduzir o campo de atividades do PCC, assim como seus métodos de aquisição de capital humano, o policiamento comunitário pode servir como meio para a efetivação de políticas sociais e de segurança mais intensas que, além de renovar a estrutura social daquelas regiões sob influência do crime organizado, retiram da figura policial sua função autoritária e conflitiva e o coloca sob uma nova égide cidadã; tornando-se ponte confiável entre a realidade social e a justiça.

BLOCO I. DIAGNÓSTICO

(2) Problemas atuais da polícia comunitária

O germe do policiamento comunitário no estado de São Paulo tem seu início em 1985, quando há a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), que formalizaram o início da busca por uma participação popular dentro da atuação policial. Em 1999, esse modelo é complementado pela criação das Bases Comunitária de Segurança (BCS), que trouxeram o modelo preventivo dentro da própria atividade policial.

É apenas em 2005 que esse modelo de policiamento começa a ganhar concretude; em virtude do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão de 2004, inicia-se dentro da polícia militar uma assimilação e uniformização das BCS aos moldes do modelo nipônico do Koban/Chuzaiho, modelos estes que são referência para muitos projetos de policiamento preventivo em todo o mundo.

Agora, com a novo Acordo de Cooperação Técnica de 2008, o policiamento comunitário paulista se inova com a introdução das Bases Comunitárias Móveis (BCM) e com a constante expansão do modelo comunitário clássico, que se aplica não só nacionalmente, mas também em toda a América Latina.⁵

Embora a polícia comunitária estadual já tenha praticamente 20 anos, ainda há muitas vicissitudes dentro deste modelo policial. Atentemo-nos aos seguintes problemas concretos: discricionariedade na ação policial; ideologia combativa; curso de formação insuficiente; estagnação do modelo de CONSEG, tornando-a insatisfatória.

Em relação à discricionariedade da ação policial, esta se mostra bastante grave no contexto de implantação do modelo de policiamento comunitário pleno dentro do Estado de São Paulo. Isso porque, apesar de, em 2005, terem sido criados alguns mecanismos de padronização metodológica entre as várias unidades de policiamento, estas unidades ainda dependem, em grande parte, da vontade e disposição de seus comandantes para adotarem o modelo proposto. Essa discricionariedade manifesta-se, por exemplo, no Projeto de Vizinhança Solidária (PVS), em que o próprio site da Polícia Militar de São Paulo explicita que a adoção desse sistema depende dos oficiais que comandam as delegacias.

Assim, o que se percebe com a discricionariedade dos comandantes é uma extrema instabilidade do modelo de policiamento comunitário em determinadas áreas. Isso se dá pelo fato de existirem correntes diferentes dentro da Polícia Militar que podem divergir acerca da implantação do sistema. Por conseguinte, o policiamento comunitário desenvolvido em uma região pode ser facilmente abandonado, ou mesmo sofrer com mudanças significativas apenas pela troca de um comandante. Além disso, apesar de vários integrantes da alta cúpula da PM acreditarem que o policiamento comunitário seja, de fato, uma boa opção para atacar a criminalidade, a grande maioria deles é intensamente desestimulada a adotarem medidas que orientem o policiamento nessa direção, vez que acreditam que esse modelo não é facilmente implantado porque ele *(i)* exige uma organização muito elaborada, que necessita, essencialmente, de um efetivo grande de policiais e *(ii)* é dependente de uma série de fatores externos ao aparato policial.⁶

Além disso, quanto à ideologia combativa, podemos defini-la como um modelo policial agressivo, truculento, pautado na égide do “bandido bom é bandido morto”. É exatamente nesse sentido que Adilson Paes de Souza, coronel reformado da PMSP e grande estudioso do porquê da polícia militar do estado é tão violenta - e, vale ressaltar, a que mais mata e a que mais morre -, aponta, com base em entrevistas com outros policiais, que prevalece a lógica do “trabalhar na rua [como PM] é estar num campo de batalha e num campo de batalha você trabalha com a questão do inimigo e não peça para eu interceder pela vida do inimigo. Ou eu elimino ele ou ele me elimina.”⁷ Outra exemplificação desta postura combativa é visível no próprio site da Polícia Militar, em que, ao falar sobre a polícia comunitária, diz: “É de fundamental importância o entendimento de que os preceitos doutrinários de Policiamento Comunitário visam o atendimento aos cidadãos de bem, pois aos infratores da lei e arredios às regras sociais, aplicam-se as normas e legislação vigente. Ressalta-se que o Policiamento Comunitário não se traduz em forma branda de aplicabilidade legal, mas sim atuação de uma Polícia voltada à cidadania e essencialmente participativa”.⁸

Essa lógica, por motivos claros, é extremamente danosa em dois sentidos preponderantes em um recorte de crime organizado: primeiro, afeta

sobremaneira a relação policial-comunidade, de modo a retirar a confiança destes sobre aqueles⁹ em segundo plano, um modelo punitivista e agressivo acaba por aumentar sobremaneira a população carcerária, piorando ainda mais as condições precárias dos internos e favorecendo a atuação do crime organizado dentro dos presídios. Em relação a esse segundo, Luís Flavio Gomes o denomina como Ciclo Vicioso do Crime, e com enorme maestria aponta: “depois de cumprida a pena e sem ter sido “ressocializado” pelo Estado, o detento livre e convicto da falta de oportunidades é obrigado a voltar ao crime, dessa vez sob a tutela da facção, para abastecer os cofres do PCC com o tráfico de drogas ou desempenhando alguma função administrativa na rua.”¹⁰

Ademais, temos que o atual curso de formação policial comunitário – assunto que, como aponta a doutrina, deve ser sempre pauta central no debate da reforma de segurança pública¹¹ –, mesmo com a parceria do KOBAN, é insuficiente. Segundo dados do próprio site da polícia ao abordar a carga horária da disciplina sobre polícia comunitária nos distintos cursos de formação de policiais, no melhor dos cenários a carga horária é de apenas 60 horas aula, com a assustadora média de 20 horas aula dentre os sete distintos cursos, conforme indica e explicita a imagem abaixo, retirada do site da Polícia Militar:¹²

CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA (CSP)		CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS (CAO)	
Carga Horária (horas/aula)	0	Carga Horária (horas/aula)	10
BACHARELADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS DE SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA (CFO) – 3º CFO		CURSO SUPERIOR DE TECNÓLOGO DE ADMINISTRAÇÃO POLICIAL MILITAR (CSTAPM) “CHQAOPM”	
Carga Horária (horas/aula)	60	Carga Horária (horas/aula)	0
CURSO SUPERIOR DE TECNÓLOGO EM POLÍCIA OSTENSIVA E PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA (CAS)		CURSO SUPERIOR DE TECNÓLOGO EM POLÍCIA OSTENSIVA E PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA – (CFS)	
Carga Horária (horas/aula)	20	Carga Horária (horas/aula)	30
CURSO SUPERIOR DE TÉCNICO DE POLÍCIA OSTENSIVA E PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA (CFSD)	MÓDULO BÁSICO	MÓDULO ESPECÍFICO	
Carga Horária (horas/aula)	0	20	

Em primeira análise, fica claro que uma carga horária tão baixa não permite o efetivo aprendizado dos princípios pelos quais se estabelece uma polícia comunitária próxima da população e que esteja apta a garantir a paz. Paralelamente, a baixa carga horária também é extremamente problemática se analisada conjuntamente à ideologia combativa presente

na corporação, posto que 20 horas aula sobre o assunto não é suficiente para que se abandone um comportamento punitivo e repressivo que, como já reiterado diversas vezes no presente trabalho, apenas afasta os indivíduos da polícia.

Quanto às CONSEGs, vemos nela clara distinção da visão meramente ostensiva do policiamento preventivo; ao invés de simplesmente rondar a região a fim de fiscalizar e intervir em crimes percebidos pelos policiais, as CONSEGs se propõem a levar a população, e não os policiais, à função de observadores e julgadores da segurança pública de sua região, sendo neste caso a própria comunidade o fiscalizador e interventor das atitudes a serem feitas. Este modelo, que corrobora intensamente como complemento ao modelo de policiamento comunitário, está atualmente em clara contradição: embora, segundo dados do Fórum de Segurança Pública de 2014, apenas 55% da Polícia Militar (participantes do Policiamento Comunitário) tenha efetivamente participado de uma CONSEG, 83,3% dessa mesma porção corrobora com a inserção da comunidade na atuação policial¹³; assim como da prestação de contas e de publicização de suas atividades a população servida. Desse modo, embora já exista conformidade e adesão considerável da polícia militar a esse modelo, sua aplicação e consolidação na realidade policial não se apresenta no mesmo patamar; portanto, fica-se claro que há fatores organizacionais dentro da PM que levam a este afastamento da polícia acerca desta atividade, e que, como explica José Roberto Guimarães Ferreira, ex-Coordenador das CONSEGs, é um dos principais fatores que freiam este movimento modernizador das CONSEGs.^{14 15}

(3) Problemas do PCC¹⁶

a. Os problemas do poder político do PCC. A trajetória de utilização de poder político pelo Primeiro Comando da Capital começa logo na sua criação, em 1993. Isso se deve ao fato de o PCC ter se apoiado em uma ideologia específica e impessoal, diferente das demais organizações criminosas comuns, como as máfias e o próprio Comando Vermelho, que se apoiam, sobretudo, no prestígio pessoal ou econômico para continuarem funcionando. Dessa forma, munido com o acontecimento no complexo prisional do Carandiru um ano antes, o PCC institucionaliza um discurso de igualdade, cooperação e

proteção contra o Estado, promovedor da injustiça. Assim, percebe-se que o discurso além de impessoal, legitimava-se com as políticas prisionais que estavam sendo desenvolvidas naquele período e que viriam a ser desenvolvidas nos próximos anos (como o encarceramento em massa). Por conseguinte, dentre os presidiários, o discurso foi muito eficaz e serviu como fator de união, espalhando-se para os demais presídios e fortalecendo cada vez mais o Comando.

Contudo, vale ressaltar que o poder político do PCC não se restringiu apenas aos presidiários, espalhando-se de maneira assustadoramente rápida entre as comunidades mais pobres dos grandes centros urbanos. Esse processo, todavia, foi mais acelerado a partir de 2006, marco para a organização. Até esse ano, como aponta Luiz Flávio Gomes¹⁷, o poder do PCC ainda se apresentava por meio da violência. Porém, após a operação ocorrida em maio de 2006, em que prováveis acordos não formais entre essa organização e o governo do Estado de São Paulo foram firmados¹⁸, é possível enxergar uma grande diminuição do número de crimes violentos cometidos por pessoas filiadas ao Comando. Dessa maneira, esse ano marcou a transição de uma abordagem violenta do crime organizado paulista para a ação mais coordenada e racional, sustentada por meio da enorme influência dessa instituição a grandes parcelas da população.

Nessa toada, o Primeiro Comando da Capital, que nesse momento já possuía um poder econômico estrondoso, preocupou-se em diversificar suas ações de dominação sócio-política. Esse planejamento perpassou a criação de diversas estruturas semelhantes a programas sociais, que têm o objetivo de amparar os familiares de pessoas encarceradas e até mesmo a população em geral das áreas em que atuam. Essas práticas, inevitavelmente, ampliam sua legitimidade e fortalecem sua ideologia de enfrentamento ao Estado e união contra as repressões causadas por ele.

Dentre esses programas, é inevitável ressaltar a disponibilização de advogados gratuitos e bem preparados para os faccionados. Essa ação tem um enorme potencial danoso, vez que, para continuarem com a certeza do acesso a uma boa defesa, os integrantes do PCC são coagidos a seguirem à risca o que é imposto por essa organização e, inclusive,

encorajados a cometer crimes. No entanto, uma gama de outros programas sociais é disponibilizada, como o transporte gratuito de pessoas a unidades prisionais em que um ou mais de seus familiares se encontram encarcerados, uma espécie de assistência pecuniária para as famílias dos reclusos e até mesmo a distribuição de presentes de natal e páscoa para as crianças.

Embora essas estruturas semelhantes a programas sociais sejam, de fato, uma das fontes do poder político-social do Primeiro Comando da Capital, elas não representam a maior fonte desse poder, que se encontra no seu código de conduta e, sobretudo, no aparato punitivo construído em torno deste. Nesse sentido, Benjamin Lessing¹⁹ evidencia a particularidade da estrutura normativa do PCC; de acordo com ele, essa facção apresenta um sistema regulamentário com normas claras, voltadas para o coletivismo, mas que ainda prezam bastante pela livre concorrência e pela justiça. Ademais, nota-se a preocupação com a criação de um procedimento administrativo que valorize a transparência, já que é de primordial importância que os subordinados paguem o Comando em dia.

Assim, Lessing sustenta que a estrutura normativa do PCC é robusta a ponto de, através da valorização da meritocracia e da eficiência, legitimar sua autoridade burocrático-racional. Não se trata de submissão a líderes carismáticos, mas sim à organização como um todo, lastreada por seus ideais “justos”, o que faz com que ela se assemelhe à estrutura weberiana de poder.²⁰

Em conjunto com seu estatuto, o sistema punitivo do PCC é de extrema importância para a sua legitimação. Isso porque essa facção racionalizou um modelo punitivo extremamente refinado, pautado na padronização de procedimentos e na aplicação, na maioria das vezes, de punições que são entendidas como justas e proporcionais por seus integrantes. Esse modelo, chamado popularmente de “tribunais do crime”, possui ainda um *modus operandi* próprio, que funciona com o julgamento por mais de um juiz e que propõe a participação das partes, garantindo a elas o amplo direito de defesa. Há de se ressaltar que a maioria das punições não é violenta, sendo a expulsão ou a suspensão de integrantes da facção algumas das punições mais rígidas. No entanto, quando a infração é grave, como nos casos de

estupro, pedofilia ou traição da facção, a violência é amplamente utilizada, podendo estabelecer a morte ou a tortura de pessoas; nesses casos, o julgamento pode ser público.

Esse sistema punitivo adquiriu tanta legitimidade e aceitação, que os privados passaram a utilizá-lo. Esse fenômeno é extremamente preocupante, vez que fere diretamente o monopólio do Estado pela violência e ainda garante a submissão de pessoas das comunidades em que o PCC atua a essa organização. Dessa forma, esse modelo punitivo, focado nos tribunais do crime, ocupa posição central dentre as fontes de poder político-social dessa organização criminosa. Além dessas fontes diretas de poder, o PCC se diversificou a ponto de investir em diversas instituições com prestígio social. É o caso dos investimentos em igrejas protestantes na periferia de São Paulo, como bem evidencia Walter Mairovitch²¹ em entrevista dada à BBC Brasil.²² Essas fontes diretas vêm preocupando cada vez mais as autoridades em relação à influência política dessa organização, que, com o apoio das instituições que financiam, têm uma capacidade de manipulação e influência política enorme.

Por fim, outro aspecto que precisa ser ressaltado é a capacidade corruptiva do PCC, isto é, sua capacidade de corromper e aliciar autoridades públicas. Essa característica dá um aspecto de blindagem à organização, que passa a ter acesso a informações confidenciais, organizando-se com antecedência à ação estatal. Ademais, esse aliciamento possibilita a vista grossa e até mesmo a colaboração de instituições públicas nas atividades do PCC, como observa-se na atuação corrupta de policiais que vendem as drogas apreendidas a traficantes e até mesmo protegem algumas áreas da vistoria policial.

b. Os problemas do poder econômico do PCC. Muito embora o PCC exista há quase 25 anos e exerça o seu poder político desde então, a sua profissionalização enquanto uma verdadeira “empresa do crime” ocorre apenas quando Marcos William Herbas Camacho, vulgo Marcola, assume a liderança do partido após uma briga entre sua esposa e a esposa dos outros líderes do PCC – a saber, Cesinha e Geleião -, culminando no assassinato das cônjuges, na expulsão de Cesinha e Geleião e na promessa de morte destes últimos.²³ Tratava-se de um momento propício para que Marcola assumisse a liderança do

partido: ao mesmo tempo que Cesinha e Geleirão, os dois líderes, haviam sido expulsos e jurados de morte²⁴, os fundadores do PCC também estavam sendo mortos dentro do regime carcerário, a exemplo de Jonas Matheus e Misael Aparecido, gerando um vácuo na liderança que foi muito bem aproveitado por Marcos William.

Marcola sempre foi conhecido dentro da criminalidade pela sua trajetória de renome no roubo à bancos e carros-fortes, crimes de alto nível de planejamento, de modo que Marcos sempre se destacou por sua capacidade estratégica. No momento em que assume a liderança, Marcola estava preso e condenado a quase 300 anos de cadeia, mas essa situação, contudo, não impediu que o playboy, como também era conhecido, iniciasse uma verdadeira revolução na estrutura do PCC, levando a organização criminosa ao estágio semelhante ao que podemos enxergar hoje. Essa revolução se deu principalmente no financiamento do PCC, de modo que por volta de 2003, a organização priorizou as atividades envolvidos com o tráfico de drogas, um negócio de alta rentabilidade e que, na mente de Marcola, poderia elevar o patamar do PCC, o que de fato aconteceu.²⁵

Ao passo que o poder se tornava cada vez mais horizontal e descentralizado, o tráfico de drogas se tornava cada vez mais estruturado – com planilhas, controle de caixa, tesoureiros e advogados. A facção começara, neste momento, a ter capacidade financeira suficiente para viabilizar uma carreira no crime, dando o aporte inicial para aqueles que tinham essa pretensão – seja por meio de empréstimos de dinheiro ou armas e mercadorias.²⁶

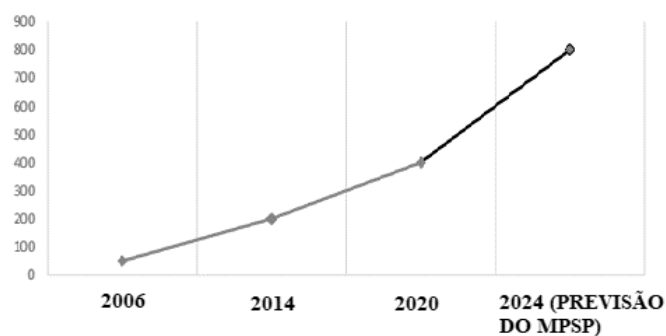
É bom ressaltar, à título de complementação, que essa estruturação financeira da organização semelhante a uma verdadeira “empresa do crime” não exclui as demais facetas do PCC, como, por exemplo, características de irmandade, empresa e igreja, dependendo “da perspectiva adotada e do ponto a partir do qual nós olhamos”.²⁷

Fato é que, neste momento, interessa-nos sua faceta empresária, isto é, como o PCC se financia e financia aos seus membros, posto que o combate à facção perpassa pelo combate ao financiamento do crime organizado. Nesse sentido, muito bem pontua Bruno Paes Manso em entrevista ao Portal UOL: “a questão financeira e econômica [do PCC] é o grande

divisor de águas. Acho que, a partir do esquema dos doleiros (...), nossa democracia passa a correr um risco maior. Por isso que a gente precisa prestar atenção na grana, perseguir o dinheiro”.²⁸

Os números relativos às finanças do PCC são exuberantes. Conforme um levantamento feito pelo Ministério Público de São Paulo, o faturamento da facção passou de 50 milhões de reais em 2008 para 200 milhões em 2016, um aumento de 300% em 8 anos.²⁹ Os números atuais, expostos por alguns jornais em 2019, apontam um faturamento de 400 milhões de reais, apontando, inclusive, o uso de doleiros e de maquinagens complexas para lavagem de dinheiro.³⁰ As projeções futuras são ainda mais assustadoras: a estimativa de Lincoln Gakiya, promotor de justiça do MPSP que se concentra no combate ao PCC há 15 anos, aponta para um aumento de 100% em pouco mais de dois anos e um recorde histórico de faturamento próximo a 800 milhões de reais. Visualize a evolução:

FATURAMENTO DO PCC (EM MILHÕES)



A análise desse faturamento quase bilionário somado à análise de seu corpo pessoal – com mais de 30 mil membros, segundo a BBC – alçaria a facção à lista das 1000 empresas mais lucrativas do Brasil.³¹ No mesmo diapasão, estas análises credenciam o PCC como a organização criminosa que mais cresce em todo o mundo³² e, ao mesmo tempo, como a maior da América Latina.³³

Cientes da magnitude dessa estrutura financeira, cabe-nos estudar como ela se opera. Em primeira análise, é necessário ressaltar que a renda do PCC não é um formato de enriquecer os líderes da facção tampouco de privilegiar financeiramente a chamada “Sintonia Fina” – cúpula da liderança do partido³⁴ –, mas sim como um meio de financiar as próprias atividades do partido e os irmãos – nome

pelo qual os associados à facção chamam a si mesmo –, como, por exemplo, no financiamento de transporte para que a família possa visitar os presídios bem como no financiamento dos jumbos – pacote de comida e demais itens de higiene básica que a família deve levar aos encarcerados pois os presídios não fornecem. Outra finalidade de todo esse arcabouço financeiro do PCC é a de retroalimentar as atividades criminosas, fornecendo o aporte inicial para que indivíduos ingressem nelas, seja por meio de empréstimos de dinheiro, armas ou drogas.³⁵

Outra ressalva importante antes do ponto central é que a tesouraria do PCC não atua mais nos moldes com que atuava no começo da “gestão Marcola”. Àquela época, toda a contabilidade e tesouraria do partido era concentrada em poucas pessoas, de modo que algumas operações policiais focadas nestas pessoas bastavam para acarretar um prejuízo incomensurável para a organização, o que os levou, no início de 2010, à descentralização das “sintonias financeiras”. Nesse sentido, Bruno Paes Manso aponta que, ainda em 2014, já existiam pelo menos 13 setores contábeis autônomos.³⁶

Passemos, finalmente, à análise de como o PCC se financia. Em primeiro ponto, esclarece-se que Sintonia é o termo utilizado pela organização praticamente como sinônimo de diretoria, ou seja, o setor que é responsável por determinada área da organização. A sintonia financeira posta-se, nesse diapasão, como o setor responsável pela administração de todas as receitas do partido bem como pela responsabilidade de direcionar essa verba para as demais sintonias – seja para financiamento de transporte (sintonia dos ônibus), jumbos (sintonia da ajuda) ou de aporte ao crime (os ditos “mineraiis”, presentes na “sintonia do guarda-roupa”).³⁷

Em termos esquemáticos, podemos dividir as fontes de renda do PCC em quatro grandes grupos, conforme pode ser elucidado pelo organograma exposto abaixo: a sintonia da cebola, a sintonia do cigarro, a sintonia do progresso e a sintonia da rifa. No tocante à sintonia da cebola, podemos dizer que este é o setor responsável por cobrar e arrecadar as “cebolas” dos associados ao crime organizado, nome pelo qual eles designam as mensalidades pagas pelos associados “batizados”. Em relação à sintonia do cigarro, trata-se do contrabando e comercialização de cigarros, especialmente vinculados

com relações de contrabando com organizações criminosas parceiras do Paraguai.

No que concerne à sintonia do progresso, esta pode ser compreendida como a sintonia responsável pelo tráfico de drogas. Sem sombra de dúvidas, trata-se, conforme preconizado e imaginado por Marcola, do setor mais lucrativo e rentável da organização. É, também, uma área de difícil atuação, pois a atual solução para as drogas, ampliada com a Lei Antitóxicos de 2006, pautada numa ação policial e truculenta do Estado apenas ampliou e fortaleceu o poder do PCC, de modo que dos 30 mil membros atuais, 60% foram “batizados” – i.e. ingressaram na facção - nos últimos anos.³⁸

Por último, podemos falar do setor de apostas, em que se insere as rifas, o jogo do bicho e o “jogo milionário”. Conforme aponta Bruno Paes Manso, “apesar da receita crescente com o tráfico, as mensalidades e rifas são fontes importantes, cobradas com rigor. Os integrantes que atrasam mensalidades recebem suspensão de noventa dias antes de ser expulsos caso não paguem as dívidas”.³⁹

Além dos quatro grandes grupos apontados pelo organograma do UOL, pode-se citar, também, os mineraiis, casas alugadas com o propósito de guardar dinheiros e armas, cujos valores ultrapassam um milhão de reais, segundo Luís Flávio Gomes.⁴⁰ Segundo o mesmo penalista, as interceptações telefônicas do MPSP apontam a existência de pelo menos 7 mineraiis pelo Estado de São Paulo. Essas armas e dinheiros guardadas nos mineraiis são utilizadas como espécie de microcrédito para fornecer o aporte inicial àqueles que pretendem ingressar na criminalidade⁴¹, de modo que este setor se denomina “sintonia do guarda-roupa”. Por último, pode-se falar do “setor do pramil”, responsável pelo fornecimento e/ou venda de remédio para as comunidades dominadas pelo partido.

Podemos, de modo esquemático e para os fins do presente trabalho, reunir as receitas em cinco grandes grupos: *(i)* tráfico de drogas – setor da pura/100% (cocaína); setor da tabacaria (cigarro); setor do bob (maconha); sintonia das FMS (boca de fumo); *(ii)* apostas (rifa, jogo do bicho e jogo milionário); *(iii)* mineraiis; *(iv)* cebola (mensalidades); e *(v)* venda de remédios.⁴²

(4) Síntese dos problemas

De maneira sistemática e esquematizada, podemos sintetizar os atuais problemas de segurança pública aos quais nos atentamos nessa proposta em:

I – Discricionariedade em relação à adoção do modelo de policiamento comunitário e a falta de padronização que é gerada por esse fenômeno, exemplificada pelo tratamento subsidiário dos programas desse modelo de policiamento e das CONSEGs.

II – Falta de engajamento policial nas atividades de policiamento preventivo

III – Ideologia combativa e as dificuldades que existem em afastá-la da realidade policial.

IV – Deficiências múltiplas e graves no curso de formação dos policiais militares.

V – O poderio político-social do PCC, que garante seu prestígio a partir de programas sociais financiados pelo crime, além do oferecimento de advogados e da manutenção de um mecanismo para-estatal de resolução de litígios.

VI – O poderio financeiro do PCC, que garante a existência da organização por meio das fontes de receita estabelecidas anteriormente e que é responsável por garantir o aporte inicial aos criminosos que entram na criminalidade.

BLOCO II. PROPOSTAS

(5) Reestruturação do curso de formação dos policiais comunitários.

Considerando que:

a. Os atuais regulamentos disciplinares são arcaicos e se preocupam mais com o comportamento policial dentro dos quartéis do que fora; que a excessiva atribuição de policiais a cargos administrativo burocráticos; que a média de suicídio de policiais é mais alta que a média normal; que há um normalizado uso inadequado da força policial⁴³;

b. A Matriz Curricular Nacional de 2014⁴⁴ para a formação dos agentes de segurança pública, bem como as matrizes curriculares internacional – e que a atual grade estadual não está atualizada – e que a média mundial do curso de formação policial é de seis meses a um ano⁴⁵;

c. Com base na pesquisa do Fórum Nacional de Segurança Pública, 41,96% das formações não abordam gerenciamento de crise, 60,56% não abordaram a administração, 50,86% não tiveram capacitação sobre mediação de conflitos e que 50,58% não tiveram sobre policiamento comunitário;

d. 80,6% dos policiais consideram que formação e treinamento deficientes são fatores que compõem dificuldades no trabalho policial e, ainda, que 78,5% consideram que este é um fator muito importante na composição das dificuldades⁴⁶;

e. 79% dos policiais militares de São Paulo consideram que deve haver uma reorientação no foco de trabalho do policial para que haja maior proteção dos direitos e da cidadania⁴⁷;

f. **Objetivamos** um curso capaz de integrar o policial às práticas da polícia comunitária de modo a aproximá-lo verdadeiramente da sociedade, bem como construir um projeto pedagógico que contemple homogeneamente a Educação Policial em Ciências Sociais, em Tecnologias Policiais em Gestão Pública de modo a capacitar o profissional para a sociedade complexa (foco do curso na formação um policial preventivo e não ostensivo).

Propomos, seguindo as disciplinas sistematizadas na Matriz Curricular Nacional exposta acima e mantendo o atual modelo e a atual carga horária do curso, a seguinte grade horária para a formação de agentes policiais:

MÓDULO	LINHA DE PESQUISA	MATÉRIA	CARGA HORÁRIA
PRESENCIAL PARA FORMAÇÃO DE AGENTE DA PMESP	ADMINISTRAÇÃO, POLICIAMENTO OSTENSIVO, POLICIAMENTO COMUNITÁRIO, COM APTIDÃO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS	Metodologia da Pesquisa Acadêmica	10
		<i>Estado, Sociedade e Segurança Pública*</i>	30
		<i>Direitos Humanos</i>	30
		<i>Gestão Integrada e Comunitária</i>	30
		Polícia e Sociedade e Democracia	40
		<i>Resolução de Problemas e Tomada de Decisão</i>	40
		<i>Fundamentos da Gestão Pública</i>	30
		<i>Sistema de Segurança Pública</i>	30
		Direito Público Aplicado	20
		<i>Fundamentos Jurídicos da Atividade Policial</i>	20
		Teoria Geral de Ciências Policiais	80
		Organização e Gestão Policial ⁴⁸	130
SOMA DA CARGA HORÁRIA DAS MATÉRIAS			490
ATIVIDADES ACADÊMICA			86
TOTAL DA FASE PRESENCIAL			576

*As disciplinas em itálico compõem as disciplinas alteradas em função da Matriz Comum Curricular

Teoria Geral das Ciências Policiais		
Nº	NOME DAS UNIDADES DISCIPLINARES	CARGA HORÁRIA
01	Filosofia das Ciências Policiais	10
02	Ciência Política e <i>Criminologia Aplicadas à Segurança Pública</i>	10
03	<i>Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos</i>	20
04	<i>Ética e Cidadania</i>	10
05	<i>Inteligência de Segurança Pública</i>	20
06	<i>Estatística Aplicada à Segurança Pública</i>	10
TOTAL		80

Organização e Gestão Policial		
Nº	NOME DAS UNIDADES DISCIPLINARES	CARGA HORÁRIA
01	<i>Gestão da Informação</i>	20
02	<i>Gerenciamento Integrado de Crises e Desastres</i>	10
03	<i>Abordagem</i>	20
04	<i>Uso Diferenciado da Força</i>	20
05	<i>Relações Interpessoais e Comunicação Social</i>	20
06	<i>Atendimento Pré-Hospitalar</i>	10
07	<i>Educação Física</i>	30
TOTAL		130

Justificamos a proposta: A seguinte grade foi montada a partir da grade curricular existente e aplicada no curso de formação dos agentes⁴⁹, alterando as unidades disciplinares focadas estritamente no policiamento ostensivo e nas demais vicissitudes já apontadas ao longo do diagnóstico prévio.

A alteração das unidades disciplinares tem como princípio basilar a estruturação proposta pela Matriz Curricular Nacional de formação de agentes da segurança pública, de modo que, a alteração da disciplina não significa mera alteração formal, mas uma alteração do núcleo didático-programático a ser lecionado. Trata-se, portanto, de uma alteração no conteúdo a ser proposto, tendo como finalidade a educação de um policial apto e consciente dos princípios comunitários e de como aplica-los.

Analisamos sua constitucionalidade:

A Diretriz Geral de Ensino (DGE), que estabelece as bases para a educação da polícia militar, tem competência estadual garantida no inciso X do Art. 5º do Decreto Nº 54.911, de 14 de outubro de 2009, que regulamenta a Lei Complementar 1.036 de 2008. Ambos os dispositivos, que muito mais definem diretrizes e as sistematizam (em face da ausência de regulamentação nacional), estão amparados

nas previsões constitucionais, notadamente as do **Art. 144º, § 6º** da CF, segundo o qual “as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”. Desse modo, a Constituição Federal – assim como a legislação estadual – garante a faculdade de orientação da grade curricular da PMESP como uma garantia de adaptabilidade da realidade policial às particularidades daquele território e das agendas de políticas públicas. A orientação da grade proposta neste trabalho, portanto, goza de amparo legal para sua realização.

(6) Corregedorias

Considerando que:

a. O PCC tem uma grande capacidade corruptiva de autoridades públicas, fator que é bastante ligado ao seu poder econômico;

b. Atualmente, a Corregedoria da Polícia Militar está submetida ao Estado-Maior da Polícia Militar e ao Comandante Geral, não possuindo independência funcional ou orçamentária;

c. Segundo dados do Fórum de Segurança Pública sobre as corregedorias, a seleção do pessoal para a composição de tais órgãos se baseiam, majoritariamente, por redes pessoais escolhidas pelo Corregedor ou, no caso deste último, pelo próprio alto-escalão da Polícia;^{50 51}

d. Comparando-se às outras corregedorias estaduais, a Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo fornece à população pouquíssimas informações sobre seu funcionamento, sua composição e sobre como funciona suas atividades;⁵²

e. Na experiência carioca, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania constatou que, durante a ação das UPPs, 58% dos moradores das comunidades apontaram que não recorreriam a nenhum órgão de controle policial, pois, em síntese, tinham “desconfiança em relação à possibilidade de que desvios praticados por agentes da unidade local pudessem ser denunciados à própria polícia”;⁵³

f. Pelos dados do Fórum Nacional de Segurança Pública, a corrupção é identificada como um fator

importante (23,3% dos agentes) ou muito importante (70,3% dos agentes) dentre os problemas do trabalho dos policiais;

g. Mais de 70% dos policiais acusam que a falta de controle - interno ou externo - é um fator que compõe dificuldades de trabalho;⁵⁴

Propomos, nos moldes da Agenda Cidadã de Segurança Pública⁵⁵, criar uma corregedoria externa da polícia militar, a fim de garantir a independência da apuração de denúncias de tortura, maus-tratos, abusos policiais e letalidade.

A Corregedoria Externa deve ter independência para a promoção de investigações, com abertura de processos administrativos e proposição de ações penais e que devem ser pautados nos seguintes princípios e estruturas basilares: **(i)** autonomia orçamentária e funcional da instituição; **(ii)** garantia dos requisitos básicos dos corregedores, que devem possuir formação em Direito; **(iii)** processo seletivo técnico - prova de títulos e competências - para os cargos diretivos; **(iv)** transparência de informação em relação à inquéritos concluídos e ao funcionamento técnico-funcional da corregedoria, bem como de dados estatísticos sobre o que já foi julgado (nos parâmetros do art. 5º, inciso LX); e **(v)** comunicação e interação com a comunidade, de modo a facilitar denúncias e aberturas de inquérito, bem como constante contato com os Conselhos de Segurança Comunitária (CONSEG).⁵⁶

Analizamos sua constitucionalidade:

A limitação ao poder do Estado teve início no Iluminismo - com os estudos de Cesare Beccaria -, quando se iniciou a ruptura ideológica com os paradigmas do Antigo Regime absolutista e defendeu-se, em seu lugar, um Estado menos agressivo e que respeitasse os direitos individuais. Essa limitação do poder estatal perdurou durante o tempo, impactando também a própria concepção que se tinha do Direito Penal, tentando transformá-lo pelo prisma da salvaguarda do tratamento adequado a que todo e qualquer cidadão faz jus.

Nesse sentido, é evidente que o poder policial deve ser restrito e regulado de uma forma rígida. Contudo, essa regulamentação não é capaz de impedir, ainda, que alguns integrantes das instituições, como a Polícia Militar, abusem de sua autoridade

em ações contra a população. Dessa maneira, resalta-se a existência da Lei nº13.869, de setembro de 2019, que versa justamente do abuso de autoridade e que está absolutamente conforme à Constituição, bem como a proposta da criação de um órgão corregedor independente e externo à Polícia Militar, que atenta à limitação do poder policial por parte do Estado, julgando policiais que utilizam de seu status para a prática de atividades que vão de encontro aos valores da Constituição Cidadã.

Há de se ressaltar, ainda, que um dos princípios que regem a atividade administrativa do Estado é a transparência, que se manifesta por meio de outro princípio, o da publicidade. Sob essa perspectiva, a transparência de informação em relação à inquéritos concluídos e ao funcionamento técnico-funcional da corregedoria, bem como de dados estatísticos sobre o que já foi julgado, é extremamente razoável.

Por fim, nota-se que, como aponta o artigo 144, § 6º, da Constituição Federal, a competência em relação à organização da PM é inteiramente estadual. Daí depreende-se o fato de que cabe apenas à esfera estadual a desvinculação de um departamento dessa organização, de forma que a criação de uma corregedoria nos moldes aqui estabelecidos mostra-se plausível.

A corregedoria se posta, portanto, como formal e materialmente constitucional; estando ele conforme as questões de competência e, ainda, como instrumento pelo qual o indivíduo poderá consagrar e proteger a dignidade humana e os direitos fundamentais decorrentes, como o direito à vida, liberdade e vedação à tortura.

(7) Conselhos De Segurança Comunitária

Considerando que:

a. As atividades policiais, per si, não são efetivas para atender aos anseios da população em relação ao Estado, conforme apresentou uma pesquisa do Centro de Estudo de Segurança e Cidadania, em que 82% dos moradores de áreas com UPPs entrevistados mostram-se insatisfeitos com apenas o oferecimento do serviço de policiamento;⁵⁷

b. Conforme a Agenda de Segurança Cidadã, “o fortalecimento e a ampliação das várias formas de participação e controle social, incluindo conselhos,

conferências, ouvidorias, bem como oportunidades para o envolvimento da universidade e da sociedade civil na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas de segurança” é uma das diretrizes para a Segurança Pública;

c. Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são espaços adequados para debates e discussões visando o bem-estar da coletividade;

d. 83% dos policiais militares de São Paulo acreditam que a população deveria participar das decisões sobre as prioridades de trabalho de policiamento em seu bairro ou região;

e. Mais de 80% dos policiais militares de São Paulo acreditam que os policiais deveriam prestar contas regularmente de suas atividades às comunidades em reuniões e ouvir as queixas e críticas da população acerca do seu trabalho;

f. 87% dos policiais consideram que a falta de participação popular nas políticas públicas de segurança é um importante, ou muito importante, fator que reforça as dificuldades do trabalho policial;

g. 54% dos policiais não participaram de Conselho Comunitário de Segurança tampouco sabem que existem um Conselho na região onde atuam;⁵⁸

Propomos:

a. A obrigatoriedade da presença de todos os policiais, no decorrer de um ano, em pelo menos uma CONSEG, a intuito destes se tornarem sensíveis ao projeto e ficarem mais próximos da comunidade que eles servem; conscientizando-se, portanto, de todas as preocupações daquela comunidade;

b. O estabelecimento da obrigatoriedade da participação de associações e órgãos, a exemplo do *Innocence Project Brazil*, dentro de cada percurso semestral de CONSEGS;

c. A obrigatoriedade do propagandeamento das CONSEGS por meio das Polícias Comunitárias (em especial, as móveis), buscando assim trazer a informação da iniciativa à comunidade por meio das próprias polícias, que mostrar-se-ão abertas às críticas e sugestões da comunidade;

d. A utilização das CONSEGS para coleta de dados estatístico-criminais a serem divulgados para a população e também para o Serviço de Informação

Nacional; pautando a segurança pública e sua atividade estratégica nos mecanismos modernos de Epidemiologia da Violência.

Analizamos a constitucionalidade:

Desenvolvida em 1985 pelo Decreto n. 23.455 e aperfeiçoado pelo Decreto Estadual nº 25.366/86, as CONSEGS já se conceituam atualmente como importante elemento modernizador do policiamento comunitário. Não por menos, a Portaria nº 43 de 2019, que instituiu a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e criou o Sistema Nacional de Polícia Comunitária, definiu como diretiva essencial do projeto a “estruturação e normatização dos Conselhos Comunitários de Segurança (...) para a integral implementação do Sistema, por meio de fórum de comunicação presencial entre os gestores de segurança pública, municipalidade e a comunidade, de forma que seus anseios sejam ouvidos e levados em consideração quando do planejamento e ação operacional das instituições”.⁵⁹

Todo este amparo legal, intimamente relacionado à funcionalidade preventiva da polícia militar, atua como complemento às atividades previstas no Art. 144º da Constituição e seus incisos; já de caráter mais ostensivo.

Entretanto, dada a necessidade de novos mecanismos organizacionais para garantia da ordem e da segurança pública, o estabelecimento das CONSEGS como principal eixo de atuação política entre comunidade e polícia não só reforça, mas também revigora o exposto no caput do mesmo artigo quanto ao caráter universal que se estabelece para a efetivação da segurança pública:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.

Portanto, temos, nesta proposta, nada mais que um reforço organizacional e sistemático das já relativamente consolidadas CONSEGS. Desse modo, sua efetivação representa a própria ressignificação e efetivação do direito à segurança pública e, igualmente, de direitos fundamentais como à vida, à saúde e à dignidade humana, sendo ele nada menos que constitucional e válido.

(8) Mediação por parte dos policiais

Considerando que:

a. Como apontam Cappelletti e Garth⁶⁰, um dos maiores dificultadores do acesso à justiça é a falta de acessibilidade das instituições do Poder Judiciário, caracterizadas com uma aparência repressora (justamente pelo fato delas não serem entendidas como instituições em favor dos cidadãos); que os tribunais geralmente se estabelecem em regiões nobres das cidades, dificultando ainda mais o acesso à parcela mais pobre da população;

b. O processo judicial brasileiro é extremamente custoso às partes, mesmo quando este se relaciona a pequenas causas; que as decisões perante os tribunais podem não ser a maneira mais adequada para a resolução de certos conflitos;

c. Quando a função jurisdicional não cumpre com sua efetividade de dirimir conflitos, verifica-se a incidência do fenômeno da litigiosidade contida, em que, segundo Dinamarco⁶¹, as pessoas acabam por optar por outros meios autotutelares de reservar conflitos, como o linchamento ou a justiça com as próprias mãos, pois nem sequer cogitam “buscar esses direitos” pelas vias procedimentais;

d. 56,96% dos policiais não tiveram capacitação sobre mediação de conflitos em seu curso de formação bem como 72% não tiveram capacitação sobre esse tema ao longo de cursos de aperfeiçoamento, mas que, conforme dados da SSP, das 767.566 ocorrências policiais do 1º trimestre de 2020, aproximadamente 350 mil sequer eram práticas delituosas ou contravenções penais e que, portanto, poderiam ser solucionadas facilmente por uma polícia cidadã mediadora;⁶²

e. Objetivamos um uso mais consciente e eficiente da polícia, utilizando-a como ponte de acesso da população ao Poder Público; que atividades além do policiamento podem aproximar não apenas as polícias, mas o próprio Estado dos cidadãos;

Propomos a institucionalização da atividade de mediação por parte da Polícia Militar, que deve estar sempre à disposição para mediar pequenos conflitos civis. Há de se ressaltar que essa atividade deve ser estabelecida em conjunto com o policiamento comunitário, de maneira obrigatória, de

modo que a PM esteja sempre preparada para atuar, com ao menos um profissional treinado, como mediador. Nesse sentido, a atividade dos policiais deve ser orientada de maneira a propor a comunicação entre as partes, estabelecendo um ambiente pacífico para a tomada de decisão.

Além disso, vale ressaltar, ainda, que o currículo proposto acima pode ser utilizado como um mecanismo de treinamento dos policiais na área da mediação de conflitos. Contudo, cursos específicos de mediação devem ser disponibilizados para os policiais, por meio de plataformas online, o que se apresenta como uma alternativa de baixíssimo custo, vez que as aulas podem ser gravadas e assistidas reiteradas vezes.

Ainda, podemos dizer que esse tipo de ação fortalece a aproximação entre a polícia e a comunidade, de modo que, concomitantemente, visa obstruir dois problemas fatais: de um lado, enfraquece o poder político do PCC que se fortalece através do exercício de suprir funções estatais nas comunidades, de outro, também soluciona um dos aspectos que os policiais (mais de 70%⁶³) ressaltam como um dos fatores importantes que implicam dificuldades na ação policial.

Por fim, levando em consideração que a atividade de mediação nem sempre gera bons resultados, os policiais, como agentes do Estado, devem orientar as partes acerca dos procedimentos que devem seguir para ajuizarem a ação. Ainda é de inestimável valia que, em alguns casos, a PM possa estabelecer o contato de algumas pessoas com a Defensoria Pública ou mesmo com outras instituições que disponibilizam advogados de maneira gratuita ou *pro bono*. Esta última função deve se estender, também, para os casos de pessoas que tenham cometido delitos.

Analisamos a constitucionalidade:

Dentre as características essenciais do Estado de Direito, Alexandre de Moraes, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal versa:

“A interpretação do *The Rule of Law*, apesar de sua evolução e variações históricas, pode ser apontada em suas quatro dimensões: (1) observância do devido processo legal (*Magna Charta* de 1215); (2) predominância das leis e dos costumes do “país”

perante a discricionariade do poder real; (3) sujeição de todos os atos do executivo à soberania do Parlamento; (4) igualdade de acesso aos tribunais para defesa dos direitos consagrados.”⁶⁴

Sob essa perspectiva, é possível observar que uma das dimensões do Estado de Direito é o acesso à justiça de maneira igualitária por todos os cidadãos do Estado. Logo, como citado anteriormente, o Brasil, caracterizando-se como um Estado Democrático de Direito, assegura o acesso à justiça, tratando-o inclusive como um direito fundamental, mesmo não citando-o diretamente em sua Constituição, isto é, ele é um direito fundamental implícito⁶⁵, podendo ser depreendido, principalmente, dos incisos XXXV, LXXVIII e LXXIV do artigo 5º de nossa Lei maior⁶⁶.

Outrossim, a garantia do acesso à justiça é imprescindível para assegurar todos os outros direitos fundamentais, uma vez que apenas estruturas normativas não garantem nenhum direito per se, mas sim a possibilidade desses direitos serem tutelados pelo Estado, sendo necessário, para isso, que os indivíduos recorram ao Poder Judiciário, provocando-o para que ele, então, atue de forma a garantir os direitos.

Além do poder judiciário, existem outros mecanismos que possibilitam a ampliação do direito de acesso à justiça, sendo eles os meios alternativos de solução de controvérsias. Dessa maneira, a aplicação de um modelo de mediação pela Polícia Militar comunitária não só respeita a Constituição, como também alarga seu escopo de aplicação, garantindo o acesso à resolução de conflitos de maneira adequada e justa à grande parte da população de comunidades mais pobres, que geralmente são as que mais sofrem com as dificuldades do acesso a órgão formais do Poder Judiciário.

É preciso explicitar também que a mediação de pequenas causas realizada por um ente do Poder Executivo não fere a divisão horizontal de poderes, proposta por Montesquieu. Isso porque, a aplicação desse meio de solução de conflitos não é adjudicada, isto é, o policial não teria o poder de impor uma resolução às partes. Dessa forma, caso a mediação não se mostrasse eficiente para a resolução do conflito, as partes seriam redirecionadas ao Poder Judiciário, que, a partir desse momento, teria o poder de impor

uma sentença. Por conseguinte, as competências de cada poder seriam mantidas.

(9) Política pública de entrega de remédios

Considerando que:

a. As políticas públicas - em especial as de saúde - tendem a se concentrar longe de comunidades com condições de pobreza extrema⁶⁷, reproduzindo as desigualdades; e que existem barreiras geográficas que excluem todos aqueles que residem a uma distância considerável de um centro de atendimento (serviço de saúde) e/ou de distribuidora (farmácia comercial ou pública);⁶⁸

b. Os atuais eventos decorrentes da pandemia de COVID-19 que explicitaram a já existente desigualdade de acesso ao sistema de saúde pública;⁶⁹

c. A desigualdade do sistema público de saúde é tão grande que mais de 2,3 milhões de paulistanos não têm acesso a leitos do SUS;⁷⁰

d. Mesmo nos bairros periféricos onde existem políticas públicas de distribuição de remédios, elas esbarram em empecilhos⁷¹; que mesmo a oferta de medicamentos genéricos não atende à demanda desse recorte populacional, pois não há acesso aos locais de compra ou a renda é insuficiente;⁷²

e. Uma das fontes do poder político-social da principal organização criminosa do Estado de São Paulo é justamente a distribuição e venda de medicamentos essenciais para a população; e que esse poder político reitera o domínio das facções sobre a comunidade e afasta a influência do Poder Público sobre as mesmas;⁷³

Propomos:

a. A conjunção do programa Remédio em Casa da prefeitura de São Paulo com o programa Dose Certa do Governo de Estado de São Paulo, de modo a ampliar a quantidade de remédios e insumos farmacêuticos que cheguem às populações mais carentes - que são, por definição, aquelas mais subordinadas ao poder do PCC -, impactando o poder político do PCC, de modo a reduzir a sua influência nas comunidades locais.

b. A interseção desses programas com a atuação da polícia comunitária, por duas maneiras: (i)

que as bases comunitárias sejam utilizadas como postos de distribuição de remédios a exemplo de como o Programa Dose Certa nos metrô e *(ii)* que os policiais comunitários atuem na entrega dos remédios aos moradores, a exemplo do que é feito no Programa Remédio em Casa

Analisamos a constitucionalidade:

O direito à saúde é um dos mais típicos direitos sociais de segunda geração. Sua origem, como bem é sabido, remete à Constituição de Weimar e cujo escopo é a garantia de que o Estado - mais precisamente o Estado Democrático de Direito - seja obrigado a manter determinadas prestações à população. Em relação à constitucionalidade material, por sua vez, a Constituição Cidadã de 1988 consagra e positiva o direito à saúde em diversos dispositivos legais, dentre os quais, destacamos:

Art. 6º. "São direitos sociais (...) a saúde (...);"

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (...)

Desse modo, o direito social à saúde configura-se como um direito prestacional que deve ser garantido pelo Estado Democrático de Direito a partir de políticas públicas e que, conforme explicita corrente mais moderna dentro do Serviço Único de Saúde, exige cada vez maior regionalização de seus serviços para realização dos pressupostos constitucionais.⁷⁴ Desse modo, pode-se dizer que a conjunção destes dois programas exitosos de saúde pública é inequivocamente constitucional.

Em relação às competências, a Constituição também esclarece, no artigo 23, que a saúde é preocupação comum à União, Estados e Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios:

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Ainda, por meio da Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.090/90), temos também os preceitos legais que confirmam a relevância da efetivação deste projeto para a regionalização do serviço público de saúde, conforme explicita os dispositivos:

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I – promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;
VIII – em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

Assim, pode-se afirmar que o programa proposto é material e formalmente constitucional.

(10) Referências

1. DULLO, E. BIONDI. Karina, *Junto e misturado: uma etnografia do PCC, São Paulo*, Editora Terceiro Nome, 2010, 245pp. Revista de Antropologia, v. 54, n. 2, 24 ago. 2012.
2. Até porque as propostas feitas àquela época apenas inflaram ainda mais o PCC.
3. No qual enfatizo o trecho de Benjamin Lessing, que se constituiu como base metodológica para a confecção deste trabalho "Governments would be better served by seeking a middle way between brute-force anti-gang repression and purely accommodative approaches—in short, a containment strategy (...)Eliminating prison-gangs is not a short-run option. Learning to manage them is the best path forward.". LESSING, Benjamin. *Inside out: The challenge of prison-based criminal organizations*.
4. "Os Donos do Morro: Uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro" – Fórum brasileiro de segurança pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência – (LAV-UERJ)].
5. Conforme pode ser observado no **site da própria Polícia Militar de São Paulo**. Disponível em: <http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/policia-comunitaria/>

6. NETO, Paulo de Mesquita. *Policiamento comunitário e prevenção do crime*. 2004
7. Esta citação do coronel Paulo Mesquita foi dada em **entrevista para o UOL**. Pode ser acessada em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/04/09/bandido-bom-e-bandido-morto-nova-policia-veja-analise-do-coronel-da-pm.htm?>
8. Conforme o **próprio site da polícia**, mais especificamente no último parágrafo. Disponível em: <http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/policia-comunitaria/>
9. Os **dados obtidos pelo Datafolha** foram divulgados pela mídia, como, por exemplo, no G1: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/11/datafolha-aponta-que-51percentos-brasileiros-tem-medo-da-policia-e-47percentconfiam-nos-policiais.ghhtml>
10. GOMES, Luís Flávio. *Em um paraíso da cleptocracia o PCC cresce sem parar*.
11. MUNIZ, J. *A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional*. Security and Defenses Studies Review. Vol. 1, Winter 2001.
12. A carga horária está disponível no **site da própria Polícia Militar de SP**. Disponível em: <http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/carga-horaria-curso-pol-com/>
13. Os **dados relativos ao Fórum de Segurança Pública** estão disponíveis em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf nas páginas 69-75.
14. O conteúdo citado está disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/abc/conseg.htm>
15. Vale ressaltar que, à título de nota de rodapé, a prevenção não é percebida como de competência exclusiva das agências de segurança pública, mas também de famílias, escolas e sociedade (sobre prevenção primária). Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16/diretriz.pdf>
16. Ressaltemos, aqui, que o PCC não é a única organização criminosa organizada do estado. É, contudo e conforme comprovado mais posteriormente, a maior organização do Brasil e alça posições de destaques no crime organizado mundial. Entendemos, portanto, que não é possível imaginar o combate ao crime organizado em São Paulo sem considerar as particularidades e especificidades do PCC.
17. GOMES, Luís Flávio. *Em um paraíso da cleptocracia o PCC cresce sem parar*. Artigo escrito no Jusbrasil. Disponível em <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/157249045/em-um-paraíso-da-cleptocracia-o-pcc-cresce-sem-parar>
18. <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,estado-fez-acordo-com-pcc-para-cessar-ataques-de-2006--mostra-depoimento,1732413>
19. Professor adjunto da Universidade de Chicago e especialista em organizações criminosas que se desenvolveram a partir de unidades prisionais. Estuda com muito afinco as particularidades do crime organizado brasileiro, em especial o PCC.
20. LESSING, Benjamin; WILLIS, Graham Denyer. *Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars*. American Political Science Review, v. 113, n. 2, p. 584-606, 2019.
21. Ex-Professor de Direito Penal da Universidade Mackenzie, ex-desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ex-secretário nacional das políticas antidrogas do governo de FHC.
22. A entrevista citada pode ser acessada em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42643310>
23. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp.76
24. Vale ressaltar que Cesinha foi morto ainda em 2003, dentro do próprio presídio, embora haja controvérsias. Geleirão ainda está vivo e é notório por ser o último fundador do PCC ainda vivo conforme carta escrita por ele mesmo, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/jose-marcio-vulgo-geleirao-fundador-do-pcc-revisita-surgimento-da-faccao/>

25. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018.108
26. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018.109
27. Entrevista de Bruno Paes Manso e Camila Nunes Leal para a revista Negócios. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/08/organizacao-do-pcc-segure-logica-de-empresa-irmandade-e-igreja-diz-dupla-que-estuda-facciao-ha-2-decadas.html>
28. Entrevista de Bruno Paes Manso e Camila Nunes Leal para o UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/09/pcc-e-conveniente-em-sp-porque-produz-pacificacao-dizem-autores-de-livro-sobre-facciao-criminosa.html>
29. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 112
30. Essas informações foram obtidas por alguns meios de comunicação. Podem ser acessadas em: <https://exame.abril.com.br/brasil/pcc-usa-doleiros-e-ja-fatura-mais-de-r-400-milhoes/>
31. Conforme dados da revista Valor, extraído do balanço contábil das empresas. Disponível em <https://www.valor.com.br/valor1000/2019/ranking1000maiores>. A comparação pode ser ainda mais assustadora se analisado os dados apurados pelo Estadão, em que o PCC figuraria entre as 900 maiores empresas do país, conforme <https://publicacoes.estadao.com.br/empresasmais2018/ranking-1500/page/10/>.
32. Essa análise foi feita pela Revista Istoé. Pode ser acessada em: <https://istoe.com.br/a-facciao-que-mais-cresce-no-mundo/>
33. Essa informação foi obtida de uma entrevista com um dos promotores responsáveis pelo combate ao crime organizado no MPSP. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pcc-e-a-maior-organizacao-criminosa-da-america-do-sul-diz-promotor/>
34. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 43
35. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 109
36. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 111
37. SANTOS JUNIOR, Nelson da Rocha. *Organização Criminosa e Facção Criminosa*. Tese de Conclusão de Curso orientada pelo prof. Vitori João Freitas da Costa. Disponível em: <https://periodicos.unimesvirtual.com.br/index.php/direito/article/download/795/678>
38. “Quase todo mês, noticiam-se sucessivas operações policiais e do Ministério Público que levam à prisão dezenas de membros do PCC. Porém, a facção não se enfraquece. Nos últimos quatro anos foram “batizados” (admitidos no grupo) 60% dos atuais 30 mil membros. Boa parte deles foi filiada dentro de um presídio...”. Disponível em: <https://www.uol.com.br/noticias/especiais/25-anos-de-pcc.htm#qual-o-futuro-do-pcc>
39. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 178
40. GOMES, Luis Flávio. *Em um paraíso da cleptocracia o PCC cresce sem parar*. Artigo escrito no Jusbrasil. Disponível em <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/157249045/em-um-paraíso-da-cleptocracia-o-pcc-cresce-sem-parar>
41. MANSO, B. P.; DIAS, C. N. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018. pp. 111.
42. Ressalte-se que a opção de não incluir a venda de remédios no tráfico de drogas – embora remédios sejam, por definição, drogas – é uma opção devido à eminente diferença de estrutura. Inequivocamente, em um Estado Democrático de Direito, remédios devem ser fornecidos pelo Estado por meio de políticas públicas.
43. LUIZ, Ronilson de Souza. *O Currículo de Formação de Soldados de Polícia Militar frente às Demandas Democráticas*. Tese de mestrado apresentada na PUC-SP. pp. 57. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/9947/1/Ronilson.pdf>

44. Trata-se de um **documento produzido pelo Ministério de Justiça conjuntamente ao Ministério da Segurança Pública** a fim de estabelecer as diretrizes curriculares para as polícias de todo o território, promulgado em 2014 quando Marcio Thomaz Bastos era Ministro da Justiça. Disponível em: https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/matriz-curricular-nacional-versao-final_2014.pdf
45. **Mapeamento de Modelos de Ensino Policial e de Segurança Pública no Brasil produzido pelo Ministério da Justiça em julho de 2013**. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Mapeamento_modelos_ensino_policial_2013.pdf
46. Fórum Nacional da Segurança Pública.
47. Fórum Nacional de Segurança Pública.
48. O nome original da matéria seria Organização e Gestão Policial Ostensiva, o que, conforme exposto ao longo do trabalho, é algo que se pretende alterar, de modo que não convém a manutenção do nome.
49. <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caes/posGraduacao/doutorado/G1.pdf>
50. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil** - Fórum Brasileiro de Segurança Pública, conforme o seguinte trecho: "Vários membros das corregedorias entrevistados reconheciam a existência explícita de corporativismo nas instituições e reclamavam das resistências enfrentadas, nas próprias instituições, pelo controle interno."
51. O Fórum Nacional de Segurança Pública reúne estatísticas relativas a como os próprios policiais enxergam a atividade policial, os problemas e as propostas. Pode ser acessado em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf
52. <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/organizacao-organograma>
53. "Comentando a opção de queixar-se ao comando da UPP, dois entrevistados exclamaram "Tá louco! Eles entregam a gente!" e "O povo tem medo da UPP, eles entregam quem reclama de alguma coisa", disponível em https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/UPP-moradores-Relat%C3%B3rio_3.pdf
54. Fórum de Segurança Pública.
55. A **Agenda Cidadã de Segurança elaborada pela Câmara dos Deputados** pode ser acessada em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/agenda_seguranca_%20cidadada.pdf
56. Fórum de Segurança Brasileira na página 4: "No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção ou, mais comumente, da repressão. No entanto, a ideia de controle não deve ser limitada à punição de irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições e de influenciar as políticas".
57. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/reportagens/pesquisa-mostra-que-82-dos-moradores-de-areas-com-upps-querem-ou-tros-servicos-alem-da-policia/>
58. Os dados relativos nas quatro colunas acima são referentes ao Fórum Nacional da Segurança Pública.
59. A Diretriz pode ser conferida em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16/diretriz.pdf>
60. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. 2002.
61. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p.149-223
62. <http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/plantim/2020-01.htm>
63. Fórum Nacional de Segurança Pública.
64. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016** - São Paulo: Atlas, 2017, pp. 26.
65. "A atual Constituição brasileira, no que segue as anteriores, não pretende ser exaustiva na enumeração dos direitos fundamentais. Admite haver outros direitos fundamentais além dos enumerados, direitos estes implícitos". FERREIRA FILHO, Manoel

Gonçalves, *Curso de direito constitucional*. 38ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p 226.

66. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação;

67. Este **trabalho do Banco Mundial foi apresentado no Seminário Internacional do CEM**, 2010; na LASA, em 2012, e no Geneva Health Forum, em 2014

68. http://bvsmms.saude.gov.br/publicacoes/medicamentos_alto_custo_americas.pdf

69. [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30085-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30085-2/fulltext)

70. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/09/mapeamento-mostra-de-sigualdade-na-distribuicao-das-utis-do-sus-em-sao-paulo>

71. Disponível em: <https://www.nossasao-paulo.org.br/2017/06/plano-de-doria-para-remedios-esbarra-em-vazio-de-farmacias-na-periferia/>

72. Pode ser averiguado em: <https://nuso.org/articulo/o-sistema-de-saude-brasileiro-seu-impacto-na-pobreza-e-na-desigualdade/>

73. cf. "Eu jamais vou falar mal deles [dos membros do PCC] ou dedurá-los à polícia. Não me fazem mal. Um dia meu menino teve febre alta e eu estava sem dinheiro para comprar remédio. Expliquei o que houve a um funcionário do partido, que depois voltou com o dinheiro na mão e fui à farmácia" relatado por uma **moradora da comunidade em entrevista**: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0207200601.htm>

74. DALLARI, Suelli Gandolf e DOURADO, Daniel de Araújo. *Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização no sistema único de saúde*. Revista de Direito Sanitário.