



UEPB
Universidade
Estadual da Paraíba

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PRPGP
CONVÊNIO UEPB/SEDS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA NA SEGURANÇA
PÚBLICA

GLAUBER ANTONIO FIALHO FONTES

**INFLUÊNCIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA GESTÃO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

JOÃO PESSOA

2016

GLAUBER ANTONIO FIALHO FONTES

**INFLUÊNCIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA GESTÃO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

Trabalho apresentado à Coordenação Geral dos Programas de Pós-Graduação Lato Sensu da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, como exigência para obtenção do grau de especialista em Gestão Estratégica na Segurança Pública.

Orientador: Prof. Me. Severiano Pedro do Nascimento Filho

JOÃO PESSOA

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

F684i Fontes, Glauber Antônio Fialho
Influências do sistema penitenciário na gestão da segurança pública [manuscrito] / Glauber Antônio Fialho Fontes. - 2016.
49 p.

Digitado.

Monografia (Gestão Estratégica na Segurança Pública) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2016.

"Orientação: Prof. Me. Severiano Pedro do Nascimento Filho,
Departamento de Ciências jurídicas".

1. Crise penitenciária. 2. Segurança pública. 3. Gestão. I.
Título.

21. ed. CDD 345

GLAUBER ANTONIO FIALHO FONTES

**INFLUÊNCIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA GESTÃO DA
SEGURANÇA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação Geral dos Programas de Pós-
Graduação *Lato Sensu* da Universidade
Estadual da Paraíba – UEPB, como requisito
parcial à obtenção do Título de Especialista
em Gestão Estratégica na Segurança Pública.

Data da Avaliação: **01 de dezembro de 2016.**

Nota: 10,0 (dez)

Banca Examinadora



Prof. Me. Severiano Pedro do Nascimento Filho - UEPB
Orientador



Prof. Ma. Ana Lúcia Carvalho de Souza - UEPB
Examinadora



Prof. Dr. Francisco Jaime Bezerra Mendonça Junior - UEPB
Examinador

João Pessoa
2016

RESUMO

A crise pela qual passa o subsistema penitenciário brasileiro e o crescimento do crime organizado no interior dos presídios fizeram emergir o interesse pelo presente estudo de cunho bibliográfico, que objetivou a demonstração de que a gestão de segurança pública está sendo comprometida, em razão da ausência de um sistema integrado que reúna as gestões dos subsistemas de segurança pública e penitenciário. A dignidade da pessoa humana é diuturnamente desrespeitada no interior dos presídios, onde ocorrem práticas de tortura, superlotações, regras paralelas às do Estado, entre outras arbitrariedades. Nesse cenário adverso, o crime organizado se fortalece, sendo comandado de dentro das unidades prisionais, mesmo com seus principais líderes presos. São citados como exemplos clássicos da influência do subsistema penitenciário na gestão de segurança pública os ataques orquestrados pelo crime organizado ocorridos nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Norte. É defendida, igualmente, neste trabalho monográfico, a necessidade de adotar medidas efetivas a curto e longo prazo, tais como a aplicação das penas alternativas, para desafogar os presídios, a concessão de incentivos fiscais às empresas que empregarem detentos e ex-detentos em seus quadros funcionais, sempre com o objetivo de fomentar o trabalho para os presidiários, considerando que o labor é uma etapa imprescindível no processo de ressocialização, além da reestruturação do processo educacional brasileiro, com as participações efetivas do Estado e da família. A ideia central deste trabalho é modificar, urgentemente, as práticas adotadas no interior dos cárceres, de forma a resguardar a dignidade da pessoa humana e, com isso, aproximar os mandamentos legais da realidade, tendo em vista que, diante do hodierno quadro carcerário, a ressocialização resta inviabilizada. Nesse particular, o crime organizado encontra um campo fértil para se fortalecer, aumentar seus tentáculos e ganhar espaço. Por fim, nossa pesquisa constatou que é a sociedade quem acaba sofrendo todas as consequências nefastas de um subsistema penitenciário completamente deficiente, que não consegue sequer isolar os homens que cumprem pena, fato que influencia diretamente na gestão de segurança pública e no cotidiano dos cidadãos.

Palavras-chave: Crise Penitenciária. Segurança Pública. Gestão.

ABSTRACT

The Brazilian penitentiary system and the growth of organized crime within prisons have emerged interest in bibliographic nature of this study, which aimed to demonstrate that public safety is being compromised due to the lack of an integrated system that meets the managements the public and prison security subsystems. The dignity of the human person is diuturnamente disrespected inside the prisons where torture occurs, overcrowding, parallel rules to the State, among other outrages. In this adverse scenario, organized crime is strengthened, being commanded from inside the prisons, even with its main leaders arrested. The social relevance of the subject, the nature of the methodological aspect is qualitative. Are cited as classic examples of the influence of the penitentiary system in public safety management orchestrated attacks by organized crime that occurred in the states of São Paulo and Rio Grande do Norte. It held also this monograph, the need to adopt effective measures in the short and long term, such as the application of alternative sanctions to unburden prisons, granting tax incentives to companies that employ inmates and former inmates in their staffs, always with the aim of promoting the work for prisoners, considering that the work is an essential step in the rehabilitation process, and the restructuring of the Brazilian educational process, with the effective participation of the state and family. The central idea of this work is to change urgently the practices inside the prisons, in order to safeguard the dignity of the human person and, therefore, to coordinate the legal commandments of reality, given that, before today's prison context, the rehabilitation remains unfeasible. In this particular, organized crime finds fertile ground to strengthen, increase its tentacles and gain space. Finally, our research found that it is society who end up having all the harmful consequences of a prison system completely broke, you can not even isolate the men serving time, a fact that directly influences the public safety management and daily life of citizens.

Keywords:. Prison crisis. Public security. Management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	09
2.1.1 O Subsistema Penitenciário: Panorama histórico	09
2.1.2 Realidade dos presídios brasileiros e princípio da dignidade da pessoa humana.....	10
2.1.3 Modelos penitenciários com gestão diferenciada.....	14
2.2 CRIME ORGANIZADO: Contexto Histórico e Evolução	18
2.2.1 Surgimento do crime organizado no Brasil	20
2.2.2 Estudos dos casos ocorridos nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Norte.....	23
2.3 SEGURANÇA PÚBLICA: Conceito e Estrutura Constitucional.....	29
2.3.1 A Criminologia e a Gestão da Segurança na Formulação de Políticas Públicas.....	31
2.3.2 Tipos de prevenção: primária, secundária e terciária	32
2.3.3 Perspectivas e Desafios da Gestão da Segurança Pública	35
2.4 GESTÃO INTEGRADA: Gestão do Subsistema da Segurança e Gestão do Subsistema Penitenciário	37
2.4.1 Conceito e princípios que norteiam a gestão pública	37
2.4.2 A gestão estratégica em segurança pública	39
2.4.3 Do distanciamento entre os subsistemas penitenciário e de segurança pública	40
2.4.4 Modelo de gestão integrada entre os subsistemas	42
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

A gestão da segurança pública brasileira vem sendo alvo de intensas e acaloradas discussões, sobretudo quando acrescentamos aos debates a realidade vivenciada nos presídios nacionais ao longo dos anos. Um dos problemas que contribuem bastante para que esse desarranjo social ocorra é a ausência de um subsistema penitenciário que se harmonize com os imperativos legais e com a gestão da segurança pública.

Sabemos que, para que o sistema de justiça criminal ou de defesa social seja eficaz, é necessário o entrosamento entre os diversos órgãos que compõem o sistema. Em regra, inicialmente, é a Polícia Militar que, de pronto, chega à ocorrência, tendo em vista ser a responsável pela preservação da ordem, pelo policiamento ostensivo nas ruas. Em seguida, a Polícia Civil, responsável pelas investigações criminais, assume o caso. Com a elucidação por completo, o Ministério Público passa a atuar, com o oferecimento da denúncia. Aceita a peça acusatória, o Poder Judiciário começa a impulsionar o processo que, chegando a um decreto condenatório, passa à fase de execução da pena, tarefa esta que incumbe ao subsistema penitenciário que irá buscar ressocializar o apenado, evitando que este volte a delinquir. Ocorre que, quando o subsistema penitenciário não cumpre a sua honrosa missão, a gestão da segurança pública fica demasiadamente prejudicada, pois os delitos não cessam e o crime organizado se fortalece no interior dos presídios.

A presente pesquisa se justifica no cenário atual em função dos graves problemas pelos quais atravessa o subsistema penitenciário brasileiro, trazendo, com isso, várias dificuldades para a gestão da segurança pública. Crimes comandados do interior dos presídios, flagrantes desrespeitos aos direitos humanos, ausência de programas ressocializadores nas penitenciárias, prisões ostentando estruturas arcaicas, dentre outros fatores têm contribuído para o surgimento e o fortalecimento do crime organizado, que encontra nessas deficiências as razões para se estruturar cada vez mais. Por mais que tenhamos uma gestão da segurança pública bem conduzida e focada nos resultados, se não atentarmos para a correção do subsistema penitenciário, fazendo com que efetivamente cumpra as suas funções, não obteremos êxito na seara da gestão estratégica da segurança pública.

As estatísticas apontam para um alto índice de reincidência criminal, as investigações constataam a consumação de vários crimes cometidos a partir de ordens oriundas de pessoas que deveriam estar isoladas nos presídios, mas que, na realidade, possuem ampla liberdade

para, mediante o uso de aparelhos celulares, negociar drogas, planejar roubos, determinar homicídios, além de outros crimes.

Portanto, não há como silenciar diante de um problema tão grave que indiscutivelmente interfere diretamente na gestão da segurança pública, seja no Estado da Paraíba, seja nos demais Estados que integram a federação. O trabalho busca alternativas para solucionar esse impasse que vem se arrastando anos a fio, sem nenhuma perspectiva de melhoria.

A gestão da segurança pública não conseguirá atingir os seus fins caso fatores externos às suas atividades não sejam ajustados. Um dos segmentos que guardam relação direta com a segurança pública é o subsistema penitenciário, responsável direto pelo cumprimento das penas impostas aos cidadãos que cometeram crimes no seio social. Não é possível que seres humanos continuem a ser tratados como animais irracionais pelo atual subsistema carcerário brasileiro. Com tais adversidades, o crime organizado adquire novos adeptos.

Isolar o preso, evitar que este mantenha contatos telefônicos com outros criminosos que se encontram em liberdade e planejem novos delitos, é outra medida que necessitamos efetivar com urgência e, naturalmente, constitui-se como uma das etapas da reestruturação do cárcere nacional. Os bloqueadores de sinal de telefonia seriam armas relevantes nesse processo. O trabalho no interior das unidades prisionais é imprescindível para ocupar o tempo ocioso e profissionalizar o cidadão para o momento em que sair da penitenciária.

Essas medidas, de início, já trariam, certamente, melhorias significativas para a gestão da segurança pública, tendo em vista que os índices de reincidência criminal cairiam drasticamente e haveria também uma diminuição dos delitos praticados com determinações oriundas do interior dos presídios.

O presente trabalho terá o objetivo de analisar as influências do subsistema penitenciário na gestão da segurança pública. Buscar alternativas para diminuir os índices criminais a partir da criação de uma gestão integrada entre os subsistemas da segurança pública e o penitenciário, visando a um aperfeiçoamento da estrutura das penitenciárias, através da promoção dos direitos humanos, isolamento dos presos do convívio externo, implementação de programas sociais no interior das unidades prisionais.

Para análise das variáveis, tomamos por base os autores discriminados na referência, que fomentam a discussão acerca de assuntos sobre a segurança pública, cidadania e subsistema penitenciário, bem como a influência na gestão da segurança pública. Nesse diapasão, a contribuição dos autores torna-se essencial, pois estimula a produção do

conhecimento que visa a entender como um subsistema penitenciário falho pode interferir diretamente na gestão da segurança. Além dos autores, traremos os dados estatísticos fornecidos pelos órgãos oficiais. Os artigos científicos já publicados sobre a matéria também servirão de fonte de consulta para redação do presente trabalho.

O método de procedimento utilizado foi o descritivo analítico. Foram consultadas bibliografias relacionadas com os eixos temáticos desse estudo. Ainda, quanto à metodologia, é preciso esclarecer que a técnica de pesquisa para o levantamento bibliográfico foi a observação sistemática em fonte secundária.

Com os dados técnicos supracitados, nossa construção monográfica apresenta-se com a seguinte sequência: no primeiro capítulo, procederemos a um levantamento técnico, mencionando o panorama histórico e contextual acerca do subsistema penitenciário; no segundo capítulo, trataremos do crime organizado e sua influência nas penitenciárias; no terceiro capítulo, abordaremos o subsistema de segurança pública; no quarto capítulo, destacaremos a necessidade da criação de uma gestão estratégica e integrada entre os subsistemas da segurança pública e o penitenciário.

Mostraremos, igualmente, alternativas para amenizar as nefastas interferências do subsistema penitenciário no subsistema da segurança pública, como, por exemplo, a criação de um sistema que integre esses dois segmentos, mostrando a necessidade de um entrosamento entre os setores.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1.1 O Subsistema Penitenciário: Panorama Histórico

O encarceramento do indivíduo, como forma de retribuição à prática de algum mal perpetrado, remonta a períodos longínquos, e ainda nos dias atuais é a pena mais utilizada pelas legislações de diversos países. A bíblia, no tópico que diz respeito ao Gênesis, traz informações acerca da perda de liberdade pelo homem. É como leciona Lyra (2007):

Dois enucos, o copeiro do rei do Egito e o padeiro, pecaram contra o seu senhor. E o faraó, irado contra eles (porque um presidia os copeiros, outro aos padeiros), mandou-os meter no cárcere do general do exército, no qual estava preso também José. E o guarda do cárcere entregou-os a José, que os servia.

É possível perceber que, ao longo dos séculos, a prisão teve várias destinações. O encarceramento, desde sua origem, vem apresentando distintos objetivos:

A princípio, a prisão destinava-se a animais. Não se distinguia, porém, entre irracionais e racionais ‘inferiores’. Prendiam-se homens pelos pés, pelas mãos, pelo pescoço etc., conforme o medo ou a cólera. Homens e animais foram amarrados, acorrentados, calcetados, grilhetados, manietados etc. Das nascentes zoológicas é que vem o uso de ‘prender’, da canga às algemas. O número crescente de presos foi pretexto para murá-los e ainda emparedá-los, engradá-los, aferrolhá-los, sem prejuízo das guardas e soldados armados como para a guerra. Cavernas, naturais ou não, subterrâneos, túmulos, fossas, torres, tudo servia para prender. Prendia-se para não deixar fugir ou para obrigar a trabalhar (LYRA, 2007). **Grifo do autor.**

Com a análise do texto, inferimos que o princípio da legalidade inexistia quando necessitava ocorrer uma decisão para cercear a liberdade de alguém, o que era feito de modo arbitrário, sem qualquer previsão legal anterior. O local do encarceramento tanto servia a seres humanos como a animais. Inexistia qualquer noção de respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. A partir do final do século XVII, a principal forma de punir o indivíduo em razão do cometimento de algum crime passa a ser a privação de sua liberdade. As ideias de retribuição pelo mal cometido, prevenção de novos crimes e reintegração social começam a surgir para fomentar as discussões sobre o tema.

No Brasil, a origem das prisões, ainda no período do Império, foi prevista na Carta Régia, em 1769. É nesse sentido de relata Lima Filho (2006):

A Carta Régia de 1769 mandou estabelecer a primeira prisão brasileira, a Casa de Correção do Rio de Janeiro, e somente a partir da Constituição de

1824 existiu uma previsão mais abrangente sobre o tema, com a estipulação de prisões adaptadas ao trabalho e separação dos réus. O Código Criminal de 1830 regularizou a pena de trabalho e da prisão simples, e o Ato Adicional de 12.08.1834 deu às Assembleias Legislativas provinciais o direito de legislar sobre a criação e a função dos presídios

Desde os primórdios, depreende-se que o subsistema penitenciário foi tratado com muito amadorismo pelo Estado brasileiro. A precariedade e a ausência de uma estrutura digna são atributos que sempre acompanharam as prisões brasileiras. As dificuldades para gerenciar esse setor não são atuais, sobretudo porque se trata de um tema multidisciplinar, que envolve o direito de punir do Estado, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, legislação vigente, projetos de lei, psicologia, sociologia e, especialmente, a segurança pública que, diretamente, sofre as consequências da má gestão do subsistema penitenciário.

Tradicionalmente, existem três modelos de sistemas penitenciários: o da Filadélfia, o de Auburn e o inglês ou progressivo. Conforme leciona Jesus (2003, p.521):

De acordo com o sistema de Filadélfia, o sentenciado cumpre a pena na cela, sem sair, salvo em casos esporádicos. No sistema de Auburn, durante o dia, o sentenciado trabalha em silêncio junto com os outros, havendo isolamento durante a noite. No sistema progressivo (ou inglês), há um período inicial de isolamento. Após, o sentenciado passa a trabalhar junto com os outros reclusos. Na última fase, é posto em liberdade condicional.

Ante essas considerações, entendemos que o Brasil adotou um sistema semelhante ao inglês ou progressivo, pois o objetivo traçado pela legislação brasileira é conseguir a ressocialização do apenado. A ideia central é a de que o indivíduo, gradativamente, recupere a sua liberdade. O indivíduo, normalmente, inicia o cumprimento de sua pena pelo regime fechado, em seguida, progride para o semi-aberto e, por fim, alcança o regime aberto. Esse pensamento sobre o sistema progressivo se inicia no século XIX.

2.1.2 Realidade dos presídios brasileiros e o princípio da dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana possui previsão constitucional, consolidando-se como fundamento do Estado democrático brasileiro. Assim estabelece a Carta Magna de 1988:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político.

Analisando-se a localização topográfica do princípio, verifica-se que possui posição de destaque na nossa lei maior, encontra-se no artigo 1º, com *status* de um dos fundamentos da nossa República Federativa. Portanto, em regra, antes do Estado tomar qualquer decisão, planejar uma ação, alguma política, é preciso analisar se a dignidade da pessoa humana não será desrespeitada. Considerar tal força, tal como o legislador constituinte imaginou, significa, nos âmbitos dos Poderes Legislativo e Executivo, somente discutir e desenvolver projetos que contemplem em seu texto e ações a dignidade da pessoa humana. Como se trata de um dos nossos fundamentos, tudo que for de encontro deve ser imediatamente rechaçado. Ao Poder Judiciário, cabe julgar com esteio no referido preceito, fazendo valer o seu real sentido.

A preservação da integridade física do cidadão, não submetê-lo à prática de torturas, a tratamentos desumanos e degradantes são exemplos de respeito à dignidade da pessoa humana.

O subsistema penitenciário brasileiro, desde sua origem, vem apresentando graves violações aos direitos humanos. A superlotação dos presídios, as falhas estruturais dos estabelecimentos, a ausência de programas de ressocialização, falta de trabalho no interior dos presídios, todos esses fatores, aliado ao próprio isolamento do apenado, dificultam demasiadamente a reintegração social por parte dos cidadãos que perderam, de forma momentânea, a sua liberdade, mas não a sua dignidade.

A pena deveria ter a incumbência de retribuir o mal praticado pelo criminoso, prevenir o cometimento de novos delitos e, gradativamente, reintegrar o cidadão ao convívio social, além de produzir um efeito pedagógico no sentido de desencorajar o cometimento de outros crimes por parte de outras pessoas da comunidade. Ocorre que, ante a ausência de reintegração social, a segurança pública está sofrendo consequências por demais gravosas, tendo em vista a elevada reincidência criminal e o planejamento de vários delitos no interior dos presídios.

Conforme leciona Rogério Greco (2013, p.13):

Embora o princípio da dignidade da pessoa humana tenha sede constitucional, sendo, portanto, considerado como um princípio expresso, percebemos, em muitas situações, a sua violação pelo próprio Estado. Assim, aquele que deveria ser o maior responsável pela sua observância, acaba se transformando em seu maior infrator. A Constituição brasileira reconhece, por exemplo, o direito à saúde, educação, moradia, lazer, alimentação, enfim, direitos mínimos, básicos e necessários para que o ser humano tenha uma condição de vida digna. No entanto, em maior ou menor grau, esses direitos são negligenciados pelo Estado. Veja-se, por exemplo, o que ocorre, via de regra, com o sistema penitenciário brasileiro. Indivíduos

que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa de liberdade são afetados, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como os da superlotação carcerária, espancamentos, ausência de programas de reabilitação etc. A ressocialização do egresso é uma tarefa quase impossível, pois não existem programas governamentais para sua reinserção social, além do fato de a sociedade não perdoar aquele que já foi condenado por ter praticado uma infração penal.

Atualmente, o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo. Com mais de 600 mil presos, só ficamos atrás dos Estados Unidos, da China e da Rússia. O que chama a atenção é que, enquanto outros países estão diminuindo o encarceramento, o Brasil aumenta vertiginosamente a quantidade de presos a cada ano, sem, contudo, diminuir o número de crimes. Esse cenário demonstra que o encarceramento não tem resolvido o problema da criminalidade do país.

Segundo o Informativo Rede Justiça Criminal (2016), publicado pelo Conselho Nacional de Justiça:

O encarceramento em massa que vem ocorrendo no Brasil não gerou qualquer impacto positivo sobre os indicadores de violência. Muito pelo contrário. Não à toa, Estados Unidos, China e Rússia, que apresentam respectivamente as três maiores populações carcerárias no mundo, vêm reduzindo sua taxa de aprisionamento (relação de pessoas presas a cada 100.000 habitantes). Na contramão da tendência mundial, o Brasil testemunhou um impressionante aumento de 33% de sua taxa de aprisionamento em cinco anos, chegando hoje à média de quase 300 pessoas presas para cada cem mil habitantes. Desse agigantado contingente de pessoas encarceradas, 41% sequer foram condenadas pelo sistema de justiça brasileiro. Não bastasse o uso da prisão provisória ter se tornado abusivo, mais da metade dos presos provisórios estão custodiados há mais de 90 dias. E apenas 37% das unidades prisionais foram capazes de enviar essa informação, as demais unidades não têm controle sobre o tempo de privação de liberdade desses presos.

Um dos fatores que contribuem decisivamente para a consolidação desse cenário é o desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Com as violações aos direitos humanos no interior dos presídios, a falta de organização do subsistema penitenciário, o crime organizado encontra um campo fértil para se fortalecer e propagar suas ações delituosas.

Ainda com base nos dados divulgados pelo Informativo Rede Justiça Criminal, percebemos que, em que pese ter ocorrido um aumento no número de vagas nas penitenciárias brasileiras, em razão do crescimento da população carcerária, essas vagas já se encontram defasadas. Vejamos a realidade trazida pelo informativo:

O último relatório do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen) estimou que a população prisional brasileira ultrapassou 600 mil presos. A curva de crescimento, acentuada pela nova lei de drogas promulgada em 2006, é assustadora. De 2002 a 2013, segundo o IBGE, a população brasileira cresceu 15% enquanto a população carcerária mais do que dobrou (um aumento de 140%) no mesmo período. Temos quase 2 presos por vaga. Diante deste dado alguém poderia argumentar que a situação prisional é precária porque houve negligência na construção de presídios e abertura de novas vagas. No entanto, a realidade dos dados se impõe. O relatório do Depen informa que de 2000 a 2014 o número de vagas triplicou, e mesmo assim o déficit do período mais do que dobrou!''.

Os presos provisórios, ou seja, os que ainda não obtiveram uma sentença condenatória em primeira instância, e os encarcerados pela prática de tráfico de drogas representam um peso muito significativo no que diz respeito à totalização da população carcerária. Os provisórios representam 40% de um total de pouco mais de 600 mil encarcerados.

Esse cenário de crescimento desenfreado da população carcerária vem trazendo consequências negativas para a gestão da segurança pública, que não consegue diminuir a quantidade de crimes, mesmo com um subsistema prisional, cada vez mais, superlotado. Vejamos as observações do Informativo Rede Justiça Criminal:

É importante frisar que o crescimento do número de presos não cumpriu sua promessa de contenção da violência. Ao contrário, a superlotação, a violação de direitos e a falta de ambientes e atividades propícias à ressocialização levam a um acirramento da violência e crescimento de facções criminosas em presídios.

Criada, em agosto de 2007, para realizar um diagnóstico do subsistema penitenciário nacional, a Comissão Parlamentar de Inquérito do subsistema Carcerário, durante oito meses, realizou diversas audiências públicas com várias autoridades sobre o assunto. Em 2008, foi apresentado o relatório final pelo relator, Deputado Federal Domingos Dutra (PT-MA), ocasião em que, quando de suas conclusões, assim se pronunciou¹:

Não diria que está falido, o qualifico como caótico. Essa caracterização é pública, pelos mais diversos motins e rebeliões ocorridos no último ano e pelo que a CPI constatou. O caos pode ser medido pela superlotação criminosa, pela existência de um número muito grande de presos provisórios, pela deficiência da assistência jurídica e pela quase inexistência de ressocialização''. Se expressa na falta de ocupação, 80% não trabalham e 82% não estudam, e também na falta de assistência médica no interior do presídio. Presos com doenças que vão de tuberculose ao HIV estão sem

¹ Dados da CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário, criada em 2007, no âmbito da Câmara dos Deputados, divulgados através do link <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/06/19/ult5772u129.jhtm> ;

cuidados em ambientes insalubres. Finalmente, encontramos tortura psicológica e física em quase todos os estabelecimentos visitados.

Em 19 de março de 2015, no âmbito da Câmara dos Deputados, uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Subsistema Carcerário foi constituída, desta feita tendo como relator o Deputado Federal Sérgio Brito (PSD/BA). As conclusões foram as mesmas, porém nenhuma providência foi tomada para alterar esse cenário caótico que sempre estigmatizou o subsistema penitenciário, demonstrando a sua total ineficiência.

Ante o exposto, concluímos que o encarceramento em massa, o recrudescimento da legislação penal não são capazes de viabilizar o equilíbrio necessário para a segurança pública que, diuturnamente, sofre as consequências da má gestão penitenciária. A violação ao princípio da dignidade da pessoa humana nos presídios nacionais inviabiliza qualquer forma de ressocialização, fazendo com que o apenado seja reintegrado à sociedade sem as condições necessárias para se evitar a reincidência criminal, sem citar os inúmeros crimes ordenados do interior dos presídios e o fortalecimento das organizações criminosas.

2.1.3 Modelos penitenciários com gestão diferenciada

Apesar de o panorama geral ser desfavorável, ainda há, no Brasil, alguns exemplos de penitenciárias que deram certo, que atingem aos fins para os quais foram criadas. O primeiro exemplo a ser citado é o caso das penitenciárias federais. Em 2006, essas unidades prisionais começaram a ser inauguradas. A cidade de Catanduvas-PR recebeu, em 23 de junho de 2006, a primeira penitenciária federal do Brasil. Em 21 de dezembro de 2006, foi a vez da cidade de Campo Grande-MS sediar outra unidade federal. Passados quase três anos, no dia 19 de junho de 2009, foi inaugurado o Presídio Federal de Porto Velho-RO. A quarta penitenciária federal, sediada no município de Mossoró-RN, começou a funcionar no dia 03 de julho de 2009. Ainda em construção, o presídio federal de Brasília-DF ainda não fora concluído, em pese a previsão de conclusão ter sido feita para o ano de 2014. Pendências contratuais com a construtora responsável pela obra emperram o andamento dos trabalhos. Com isso, atualmente, o Brasil conta com quatro unidades prisionais federais em funcionamento.

O ex-diretor do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça, Ângelo Roncalli, em entrevista à Revista Jurídica Cosulex (2003), destacou que:

Estes presídios vão comportar no máximo 200 presos, não havendo a menor possibilidade de ampliação. Não apenas na questão de lotação este presídio

será diferenciado dos já existentes. O conceito arquitetônico dele é diferente. Nas paredes haverá cores, em alguns locais, jardins, o ambiente será bem iluminado e espaçoso. Será um ambiente positivo não só para os presos, mas também para as pessoas que lá vão trabalhar. A estada do preso dentro do presídio será normatizada. Cada detento que ingressar na cadeia vai ficar por 60 dias num local de adaptação antes de ir para a cela. Se for considerado de alta periculosidade e não tiver bom comportamento, ficará neste local sem a visita de familiares. Nesta sala, o preso vai receber orientações sobre seus direitos e deveres. O presídio será dividido em quatro pavilhões, sendo que a primeira vez no País a administração não ficará dentro da instituição. Todos os funcionários, bem como delegados, juízes, advogados e visitantes passarão pelas barreiras de detectores de metais, as regras destes presídios valem até para o Presidente da República. O contato com o advogado será através de uma vidraça, o detento vai falar ao telefone. Ao contrário do que acontece nos demais estabelecimentos, o contato do preso com a família será em local especial para este tipo de encontro. Também não será permitido que familiares entrem com qualquer tipo de objeto ou até mesmo alimentos.

Os presídios federais são unidades que vêm apresentando bons resultados, sobretudo no que diz respeito ao isolamento do preso, a ausência de rebeliões e motins, dentre outros males bastante visíveis nas penitenciárias estaduais.

Os presídios são construídos numa área de cinco hectares. Os servidores públicos que trabalham nas penitenciárias federais, além de passarem por concurso público, são selecionados, criteriosamente, para atuarem nas unidades. Durante o exercício profissional, passam constantemente por investigações sociais e criminais, tendo vida pregressa e patrimônio sempre monitorados. As celas são individuais e vigiadas por câmeras. Medem sete metros quadrados, só podem ser abertas após o comando de dois funcionários, com senhas diversas. Os bloqueadores de sinal de telefonia impedem qualquer contato com o mundo externo através de aparelhos celulares. O preso passa vinte e duas horas isolado em sua cela, apenas duas horas são reservadas para o denominado “banho de sol”.

O modelo americano *Supermax* inspirou o Estado brasileiro na construção e no funcionamento das penitenciárias federais, ocasião em que um número relativamente pequeno de apenados cumpre pena em celas individuais, vigiados por câmeras e cercados por um forte esquema de segurança. Em reportagem especial veiculada pela Revista Veja (2007), é possível ter uma noção de como funciona a prisão americana denominada Supermax:

Com uma área gigantesca de 1,1 milhão de metros quadrados, a supermax de Pelican Bay, mantida pelo governo do Estado americano da Califórnia, abriga o que pode haver de pior no sistema prisional. Mais de 1300 homens, entre líderes de gangues, assassinos seriais e presos considerados ameaça para outros presos, habitam essa unidade especial do complexo penitenciário tido como um dos mais seguros dos Estados Unidos. Em quase vinte anos de existência, Pelican Bay nunca registrou uma fuga ou rebelião. As celas da

supermax medem 2,5 por 3,5 metros, são individuais e não têm janelas. Os presos passam 23 horas de seu dia lá. A única hora reservada para o banho de sol, também individual, é passada em um solitário de concreto. Com paredes de 6 metros de altura, o lugar possui apenas uma pequena abertura no teto, por onde é possível ver um pedaço do céu.

Segundo a reportagem intitulada “Saiba por que ninguém foge dos presídios de segurança máxima no Brasil”, divulgada no site do Portal R7 (2011):

A massa carcerária de um presídio de segurança máxima é formada basicamente pelos maiores líderes do tráfico de drogas do Brasil, que dos presídios estaduais comandavam rebeliões por todo o país. Apesar de eles voltarem para as detenções estaduais depois de 360 dias (renováveis pelo mesmo período se o juiz decidir), o Ministério afirmou ao R7 que, desde que foram criadas, as penitenciárias federais reduziram as rebeliões e motins em estabelecimentos prisionais estaduais em 70%.

É de bom tom mencionar que, desde que foram inauguradas, nenhuma apreensão de objetos ilícitos foi detectada nas penitenciárias federais, a exemplo de aparelhos celulares, substâncias entorpecentes, armas, dentre outros objetos.

Outro exemplo que vem alcançando bons resultados são as parcerias público-privadas com o escopo de promover a ressocialização do apenado, sobretudo no instante em que ameniza um gargalo antigo que é a superlotação carcerária. Alguns países foram pioneiros nesse tipo de parceria, a exemplo da Inglaterra, Estados Unidos e França. É como enfatiza o articulista Jorge Amaral dos Santos (2012):

Em nível mundial há hoje em torno de 200 presídios privados, a metade deles nos EUA. A Inglaterra, que deu início a esse sistema em 1992, tem nove presídios privados, de um total de 138. A experiência norte-americana, que surgiu nos anos 80, tem cerca de 150 prisões de administração privatizada em 28 estados. A súmula 1981 da Suprema Corte dos Estados Unidos determina que *‘não há obstáculo constitucional para impedir a implantação de prisões privadas, cabendo a cada Estado avaliar as vantagens advindas dessas experiências, em termos de qualidade e segurança, nos domínios da execução penal.’* Nos EUA há mais de dois milhões de presos e cerca de 80% deles são pobres, negros ou latinos. De cada quatro habitantes negros, um já foi preso. Na França o modelo de privatização do sistema prisional iniciou em 2004. Ali o Estado Francês indica o Diretor-Geral do estabelecimento, a quem compete o relacionamento com o juízo da execução penal e a responsabilidade pela segurança interna e externa da prisão. A empresa privada encarrega-se de promover o trabalho, educação, transporte, alimentação, o lazer, bem como a assistência social, jurídica, espiritual e a saúde física e mental do preso, recebendo do Estado uma quantia por preso/dia para a execução desses serviços. **Grifo do autor.**

No Brasil, há casos de gestão compartilhada dos presídios. Com a implantação desse modelo em algumas penitenciárias, a aplicabilidade da lei de execução penal tornou-se mais fácil, em razão das características dessa parceria entre o Estado e a iniciativa privada, onde a educação, as oportunidades de trabalho e o tratamento humanizado são disponibilizados aos detentos. Conforme discorre Jorge do Amaral dos Santos (2012):

O Paraná, pioneiro na gestão compartilhada de presídios, iniciou com a Penitenciária Industrial de Guarapuava, em 1999. Com capacidade para 240 presos, tinha o objetivo de cumprir as metas de ressocialização do interno e a interiorização das unidades penais (preso próximo da família e local de origem), proporcionando trabalho e profissionalização, viabilizando, além de melhores condições para sua reintegração à sociedade, o benefício da redução da pena (remição). No barracão da fábrica na área da penitenciária trabalhavam 70% dos internos, e recebiam como remuneração 75% do salário-mínimo. Os custodiados que não estavam implantados no canteiro da fábrica trabalhavam em outros locais, tais como: faxina, cozinha, lavanderia e embalagens de produtos. Esses canteiros funcionavam em 3 turnos de 6 horas, possibilitando que todo o tratamento penal (atendimento jurídico, psicológico, médico, serviço social, odontológico, escola, atividade recreativa) fosse executado no horário em que o interno não estivesse trabalhando. A empresa Humanitas Administração Prisional S/C, parceira da co-gestão, era a responsável pela alimentação, necessidades de rotina, assistência médica, psicológica e jurídica dos presidiários. Ao estado cabia a nomeação do diretor, do vice-diretor e do diretor de disciplina, que supervisionavam a qualidade de trabalho da empresa contratada e faziam valer o cumprimento da Lei de Execuções Penais. O Paraná, quando em 2005 ainda vigia o contrato com a empresa Humanitas, pagava cerca de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) por preso/mês. A maioria dos criminosos desse presídio havia cometido delitos graves, como homicídio, tráfico de entorpecentes, latrocínio e estupro. Antes de o governo finalizar esses contratos de co-gestão, o sistema havia se estendido para a Casa de Custódia de Curitiba, a Casa de Custódia de Londrina, a prisão de Piraquara e a prisão de Foz do Iguaçu. A reincidência criminal com os egressos do presídio de Guarapuava - em 2005 - era de 6%. Em Maringá, no mesmo Estado, tal índice alcançava 30% e a média nacional é de 70%.

Outro exemplo que apresenta resultados positivos é o da Penitenciária Industrial Jucemar Cesconetto, em Joinville, Estado de Santa Catarina, que parte de sua administração é conduzida pela empresa privada denominada Montesinos. Encontramos experiências da mesma natureza nos Estados do Ceará, Espírito Santo, Bahia, Amazonas, ou seja, não faltam alternativas para que o Estado deixe o modelo tradicional, utilizado anos a fio sem qualquer êxito, e passe a adotar novos modelos de gestão no subsistema prisional, caso contrário a condução da segurança pública continuará sofrendo com o crescimento do crime organizado.

2.2 CRIME ORGANIZADO: Contexto histórico e evolução

A ausência do Estado, ao longo de décadas, fez surgir um dos problemas mais sérios para o mundo contemporâneo: o crime organizado, que põe em risco não apenas a sociedade, mas, igualmente, o próprio Estado Democrático de Direito, haja vista o grau de lesividade das infrações cometidas. Diante desse desafio, torna-se inadiável a discussão em torno das formas de combater as organizações criminosas. Como ponto de partida, é preciso definir e entender o crime organizado para, em seguida, encontrar, tecnicamente, alternativas eficazes para enfrentá-lo.

É oportuno esclarecer que não há um consenso quanto à origem das organizações criminosas, porém podemos citar a máfia italiana como sendo uma das mais famosas, a exemplo da “Cosa Nostra” (origem siciliana) e da “Camorra” (origem napolitana). Na China, podemos citar as “Tríades Chinesas”, em 1644. No Japão, a “Yakuza”, no século XVIII. Nos Estados Unidos, no final da década de 20, com o contrabando de bebidas alcoólicas originado em razão da “Lei Seca”. Na Colômbia, os Cartéis de “Medellín” e de “Cali”.

A Revista Super Interessante (2009), em reportagem especial sobre a máfia, assim comenta acerca da evolução das organizações criminosas:

Roberto Saviano contou 3 600 pessoas mortas nos últimos 30 anos pela Camorra – a máfia de Nápoles. E, desde que publicou seu livro *Gomorra*, sobre o grupo criminoso, o jovem escritor de 29 anos tem se escondido para não entrar na lista. E foi nessa condição que viu Gomorra se tornar um best seller mundial. O sucesso, aliás, não é só por a Camorra ser a maior organização criminosa da Europa, mas também por ela representar a nova estrutura do crime organizado. Sabe a hierarquia da Cosa Nostra, dos poderosos chefões que mandam em tudo? Ela não tem mais vez. A Camorra cresceu tanto por se organizar em numa rede flexível, composta de vários núcleos e aberta a receber mais e mais clãs. O Crime Companhia Limitada virou Crime Sociedade Anônima. Eis a receita das máfias de hoje.

A título de exemplo, como forma de ilustrar essa integração do crime organizado em um mundo cada vez mais globalizado, de acordo com reportagem da Revista Super Interessante (2009), é oportuno rememorar o local e as condições em que um dos grandes traficantes do Brasil foi recapturado, no ano de 2001, há cerca de 15 anos:

Os Estados Unidos obtiveram as informações sobre a ligação da guerrilha com os narcotraficantes, incluindo o brasileiro Fernandinho Beira-Mar, por um desertor das Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), revelou hoje a TV Caracol. Segundo a emissora, que divulgou trechos da confissão do guerrilheiro, as Farc estão totalmente envolvidas com o tráfico de drogas e vários narcotraficantes são amigos de Manuel Marulanda, o

"Tirofijo", o maior líder da guerrilha. De acordo com o desertor, que era tesoureiro de uma das frentes das Farc, o líder rebelde Tomás Molina Caracas, o "Negro Acacio", tinha estreitos laços com Fernandinho Beira-Mar, que fornecia armas para a guerrilha em troca de cocaína. O desertor revelou que "foi enfermeiro de Beira-Mar durante a Operação Gato Negro, quando o traficante brasileiro foi ferido (...) Fernandinho foi capturado, mas com Negro Acacio não aconteceu nada". Fernandinho Beira-Mar foi capturado em 21 de abril de 2001, nas selvas do sudeste colombiano, dentro da operação "Gato Negro".

Esse caso é emblemático para demonstrar como o crime organizado avançou, nos últimos anos, em termos de integração entre os delinquentes. Trata-se da demonstração maior do Crime Sociedade Anônima. Um traficante brasileiro fornece armas e, em troca, recebe entorpecentes de uma organização criminosa colombiana que, por sua vez, possui tentáculos em outros países.

As organizações criminosas possuem em comum, normalmente, as seguintes características: necessidade de legalizar o lucro obtido, através da lavagem de dinheiro; poder de corromper agentes públicos e se infiltrar dentro do Estado; poder de intimidação, ameaçando e eliminando as pessoas que causam embaraço aos interesses da organização; conexões com outros criminosos locais e internacionais, globalizando o crime; uma estrutura hierárquica bem definida, com a constituição de regras rigorosas; a ocupação, no campo social, dos espaços que o Estado abandona.

Um momento histórico que é considerado um divisor de águas no que tange ao crescimento do crime organizado no mundo contemporâneo é o final do século XX. Com o fracasso da ex- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o liberalismo ultrapassou fronteiras e houve uma significativa agilidade nos meios de comunicação, favorecendo um crescimento vertiginoso do comércio internacional. Devido à mudança no cenário internacional, emergiu um problema: a globalização da criminalidade. Em poucos anos, o crime organizado passa a movimentar o equivalente a 20% da economia mundial. Nos termos da reportagem especial da Revista Super Interessante (2009), intitulada Máfia, é oportuno destacar que:

A desregulamentação do comércio não apenas fortaleceu os criminosos como enfraqueceu os que deveriam combatê-los. O lado B do fim da Guerra Fria são o tráfico de seres humanos, o de drogas e o de armas. Mas o crime organizado foi além do submundo e se infiltrou na economia legal. Seja numa roupa de grife, num cigarro, num xarope contra a tosse seja num caminhão de lixo, a Máfia S.A. já pode ter chegado até você.

Ante o exposto, em razão da formatação desse novo cenário, é oportuno enfatizar que o crime organizado lucra de todas as formas, ou seja, manejando produtos ilegais, a exemplo dos tráficos de drogas, armas, animais e até seres humanos, e também atuando com a manipulação de produtos, em tese, lícitos, como é o caso do cigarro. Apenas para se ter uma noção acerca da rentabilidade, o contrabando de cigarros é muito intenso, tornando-se muito lucrativo, tendo em vista a facilidade no transporte, baixo custo de produção e a maior fatia do preço final é constituída de impostos. Portanto, basta sonegar esse tributo, para que o lucro se torne descomunal. E a máfia entendeu isso com muita rapidez e continua construindo sua atuação baseada na riqueza e no poder, que são os objetivos principais desse tipo de organização.

2.2.1 Surgimento do Crime Organizado no Brasil

No Brasil, não há um consenso quanto à origem do crime organizado. Alguns atribuem ao movimento ocorrido no sertão nordestino denominado Cangaço, no final do século XIX e início do século XX, liderado por Virgulino Ferreira da Silva, alcunha “Lampião”. Os cangaceiros se organizaram de modo hierarquizado, havia um comando bem definido. Mantinham estreitos contatos com líderes políticos, policiais corruptos, fazendeiros simpatizantes do movimento. Eram responsáveis por saques a vilas, fazendas e chegavam, inclusive, a invadir cidades pequenas, menos guarnecidas em termos de policiamento.

Outra corrente defende que o crime organizado emergiu com a proibição do “jogo do bicho”. Essa contravenção penal é usada sistematicamente para lavagem de dinheiro. Importante frisar que o jogo do bicho foi criado pelo Barão de Drumond, tendo, no seu nascedouro, uma intenção nobre: salvar os animais do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro. Quando de sua proibição, passou a ser comandado por criminosos.

Há quem defenda que o crime organizado surgiu no interior dos presídios, por ocasião da ditadura militar, nas décadas de 70 e 80, quando houve o contato dos presos comuns com os políticos, acusados de subversores da ordem vigente. Segundo o relato de Campos, et al (2004):

Durante o regime militar, em consequência da Lei de Segurança Nacional, cidadãos que se opunham ao regime imposto foram condenados à prisão e dividiram o mesmo espaço que criminosos comuns. O resultado desta convivência teria sido o aprendizado dos presos comuns de táticas de guerrilhas, forma de organização, hierarquia de comando e clandestinidade, repassado pelos presos políticos. Assim, afirma que diante de tais

conhecimentos os presos comuns passaram a realizar seus atos criminosos salvaguardados pelo planejamento o que garantia o sucesso do ato ilícito.

Nessa linha de pensamento, importante mencionar que, entre os estudiosos, não há consenso quanto à discussão acerca da intencionalidade ou não das organizações de esquerda em instruir os presos comuns durante a convivência no interior dos presídios e, dessa forma, contribuir para o surgimento das organizações criminosas, a exemplo do PCC (Primeiro Comando da Capital), Comando Vermelho, entre outros.

O fato é que, de forma intencional ou não, os membros dos grupos de esquerda, tidos como comunistas, que mantinham forte oposição à ditadura militar, quando estiveram presos, mantiveram contato com os presos comuns, que já se encontravam encarcerados em função da prática de delitos comuns.

Ante esse cenário de diálogo e de integração, os criminosos comuns receberam noções de guerrilha, organização e de planejamento, tendo em vista que a maioria dos presos políticos era composta por intelectuais, pessoas naturalmente formadoras de opinião. De outro lado, boa parte dos presos comuns era constituída de pessoas desprovidas de recursos intelectuais, com baixa escolaridade, provenientes das camadas sociais menos favorecidas.

Por isso, podemos concluir que, há décadas, os erros cometidos na gestão do subsistema penitenciário vêm causando consequências negativas na segurança pública. A origem dessa problemática não se concentra apenas nos dias atuais. É perceptível o quanto a segurança pública é influenciada pela administração dos presídios. Sobre o histórico das facções criminosas surgidas no interior de presídios, é conveniente analisarmos a evolução ocorrida ao longo das últimas décadas.

Nas décadas de 70, 80 e meados da década de 90, surgiram nas prisões do Rio de Janeiro e de São Paulo as mais violentas organizações criminosas do país, podendo ser assim elencadas: **Falange Vermelha** – formada no Presídio de Ilha Grande, por chefes de quadrilhas especializadas em roubos a bancos. Na realidade, a denominada Falange Vermelha nada mais era que um grupo de criminosos de roubo que atuavam em conjunto sob um mesmo “código de ética”. Segundo Simone Bastos (VELOSO, 2003, p. 01), o processo de formação da Falange “foi desencadeado na prisão de segurança máxima de Ilha Grande durante os anos da ditadura, quando os guerrilheiros da luta armada misturam-se por quatro anos com presos comuns aqueles que praticavam o crime do furto e do roubo”. **Comando Vermelho** – formado no Presídio de Bangu 1, era composto por líderes do Tráfico de Entorpecentes. Na realidade, o Comando Vermelho nada mais é que uma versão da Falange Vermelha, mas com

dedicação exclusiva ao tráfico de entorpecentes, inclusive tendo como alguns de seus membros e fundadores os mesmos que fundaram a Falange Vermelha. Inicialmente, o Comando Vermelho tinha nas suas ações para com a comunidade dos morros conotações próprias dos ideais socialistas, todavia isso não significa necessariamente que os criminosos deste grupo tenham aprendido essas lições nas prisões brasileiras, vez que o pai de um dos seus fundadores, o Escadinha, era um chileno, fugitivo da ditadura de Pinochet e profundo conhecedor dos ideais socialistas... Vale ressaltar que dentro do Comando Vermelho existe uma sub-divisão que recebe o nome de **Comando Vermelho Jovem** e é responsável pelas ações mais violentas executadas pelo Crime Organizado no Rio de Janeiro. Ao que consta, os componentes desta sub-divisão são totalmente irresponsáveis e inconsequentes, usam a filosofia do terror... **Terceiro Comando** – foi idealizado também no Presídio de Bangu 1, sendo uma dissidência do Comando Vermelho, tinha por integrantes presos que não concordavam com a prática de crimes comuns nas áreas de atuação da organização. Esta facção teve seu momento de ascensão em 13 de junho de 1994, com a morte do chefe do tráfico no Complexo do Alemão, quando surgiu uma outra facção criminosa com a qual se aliou, qual seja a **ADA** – Amigos dos Amigos. Até onde se sabe, o TC comanda 34 favelas ou complexos, embora representem um número pequeno das favelas cariocas, as favelas por ele comandadas são bastante representativas (leia-se lucrativas). **PCC** – Primeiro Comando da Capital – foi fundado no dia 31 de agosto de 1993 (LIMA, 2003, p. 01), no interior do Presídio de Segurança Máxima anexo à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, tendo por objetivo patrocinar rebeliões e resgates de presos em diversos Estados brasileiros, todavia com o passar dos anos tiveram esses objetivos distorcidos e passaram a atuar também em roubos a bancos e a carros de transporte de valores, extorsões de familiares de presos, extorsão mediante sequestro e tráfico ilícito de entorpecentes com conexões internacionais (SILVA, 2003, p. 26; LIMA, 2003, p. 01). **Seita Satânica** – foi criada em 1994 na Casa de Detenção de São Paulo e tem por objetivos curar drogados, resolver problemas financeiros, processuais, familiares e de saúde e apoiar os presos que ficam sem auxílio. Posteriormente foi feito um pacto de auxílio entre o PCC e a Seita Satânica no anexo da Penitenciária de Avaré, no interior de São Paulo... **CDL** – Comando Democrático pela Liberdade – nasceu em 1996 na Penitenciária Estadual Dr. Luciano de Campos em Avaré/SP, com o propósito originário de lutar pelos direitos dos presos junto às autoridades administrativas do subsistema prisional brasileiro; Esta é uma das facções rivais do PCC... **CRBC** – Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade – a facção surgiu em 1999, agindo basicamente em Guarulhos, como uma dissidência do PCC (Campos et al, 2004).

Há poucos anos, a legislação brasileira que cuida do combate ao crime organizado sofreu alterações significativas. A Lei Federal nº. 9.034/1995, que versava sobre o crime organizado, foi revogada pela Lei 12.850/2013, atualmente em vigor. Esse diploma legal, no artigo 1º, §1º, definiu organização criminosa como:

A associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Antes da vigência da lei supracitada, a doutrina e a jurisprudência, de forma pouco consensual, eram as responsáveis por conceituar a organização criminosa. Uma definição prevista na Convenção de Palermo servia de norte para entender a problemática. No Brasil, alguns casos específicos já chamam a atenção para sintonia do crime organizado em certas ocasiões, quando as forças de segurança são desafiadas.

2.2.2 Estudos dos casos ocorridos nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Norte

O PCC (Primeiro Comando da Capital) surge em função do massacre ocorrido no Presídio Carandiru, no Estado de São Paulo, no dia 02 de outubro de 1992, ocasião em que 111 presidiários, dos quais 84 ainda esperam julgamento, foram fuzilados após uma rebelião com intervenção da polícia militar. O Artigo 13 do estatuto do PCC faz referência ao massacre. É como detalha a Revista Veja, através da reportagem O Carandiru e o PCC:

A banalidade do mal, patente no massacre do Carandiru, é a marca do sistema prisional brasileiro, que mantém mais de 622 000 pessoas em condições inumanas. Condições essas que foram o embrião da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), que em seu estatuto de dezoito artigos dedica o 13º à razão de sua fundação: ‘Temos que permanecer unidos e organizados para evitarmos que ocorra novamente um massacre semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção em 02 de outubro de 1992 (...) Porque nós do Comando vamos mudar a prática carcerária, desumana, cheia de injustiças, opressão, torturas, massacres nas prisões’. Os apenados que fundaram o PCC aproveitaram-se do desalento dos presos e do fracasso do Estado para vender proteção nos presídios. Eis no que deu a noção selvagem de que ‘Bandido bom é bandido morto’: o Brasil ganhou a maior organização criminosa de sua história e o primeiro cartel internacional de drogas do país.

Ainda segundo informações trazidas pela reportagem da Revista Veja, atualmente, se fosse uma empresa, o PCC seria a décima sexta maior do país, ficando, inclusive, à frente de uma montadora como a *Volkswagen*. À proteção aos apenados contra as arbitrariedades estatais, foram acrescentadas outras funções, a exemplo do tráfico de drogas, hoje a atividade principal, intensificado através de relações com paraguaios, bolivianos e colombianos. Para assegurar o comércio de entorpecentes, extorsões, assassinatos, roubos, propina e lavagem de dinheiro são as ferramentas. Atendendo as exigências de um mundo globalizado, o PCC já começa se aproximar de quadrilhas africanas e terroristas do Oriente Médio. De forma que, atualmente, o faturamento anual do PCC ultrapassa a quantia de 20 bilhões de reais.

Como forma de corroborar as ainda constantes influências que a segurança pública sofre em função da falência do subsistema penitenciário, é conveniente citarmos dois casos de enorme repercussão: os ataques ao Estado de São Paulo, em 2006, protagonizados pelo PCC – Primeiro Comando da Capital; e os atentados ocorridos, em 2016, no Estado do Rio Grande Norte.

Em meados do mês de maio de 2006, o Estado de São Paulo vivenciou um dos momentos mais críticos de sua história no que tange à segurança pública. Em menos de 10 dias, foram mais 400 assassinatos por arma de fogo em todo o Estado, rebeliões em diversos presídios, ataques a vários agentes públicos, a exemplo de policiais militares, civis, bombeiros, agentes penitenciários, cidadãos. Incêndios em veículos de transportes públicos, como ônibus, além de atentados contra prédios públicos. Serviços essenciais paralisados, aumentando, com isso, a sensação de insegurança e de pânico na população.

Tudo se iniciou no momento em que o subsistema penitenciário paulista resolveu fazer algumas transferências de apenados para outras unidades prisionais. Em 11 de maio de 2006, Marcos William Herbas Camacho, “o Marcola”, líder máximo do PCC, é transferido do presídio de Avaré para Presidente Venceslau. Além de “Marcola”, mais 700 presos ligados ao PCC (Primeiro Comando da Capital) também foram removidos de suas respectivas unidades prisionais. A justificativa para as transferências, segundo os órgãos de segurança do Estado de São Paulo, seria a descoberta de um movimento, por parte da organização criminosa, que culminaria em rebeliões simultâneas em vários presídios do Estado.

Nos dias seguintes, São Paulo viveu um verdadeiro terror, conforme reportagem veiculada pelo site de O Estadão (2006), vejamos o cenário que se instalou:

13 de maio: 30 pessoas morrem e 25 ficam feridas em uma sequência de 64 atentados, cometidos entre a noite do dia 12 e a tarde do dia 13, contra policiais, guarda civis e agentes prisionais. Quartéis, delegacias e bases da

polícia também se transformam em alvos de tiros. Os ataques se concentram na Grande São Paulo, mas também há registros no interior e litoral. Simultaneamente, o Estado começa a enfrentar uma megarrebelião em presídios. Estima-se que 24.472 detentos de 24 unidades integrem o movimento, tendo feito 129 reféns. A polícia prende 17 suspeitos e convoca todo seu efetivo para reforço de patrulhamento.

14 de maio: Os ataques ganham força. Oito ônibus são incendiados e número de ataques atribuídos ao PCC sobe para 103, com 72 mortes e 27 feridos. Rebeliões em presídios passam a ocorrer em 69 das 105 unidades de regime fechado, com 300 reféns. Governo estadual parte para o contra-ataque e anuncia a morte de 19 supostos criminosos entre os dias 13 e 14.

O dia 15 de maio de 2006 não foi menos violento, tendo em vista que os serviços de transporte foram interrompidos, 51 ônibus foram atacados e incendiados, aulas em escolas suspensas, 96 mortes e 55 feridos, enfim a rotina de mais de cinco milhões de pessoas foi abruptamente alterada. Até mesmo o aeroporto de Congonhas foi esvaziado, sob suspeita de bombas.

As autoridades públicas, inicialmente, não se entendiam quanto aos rumos e as decisões a serem tomadas para sanar a crise. Os representantes da segurança pública se encontravam em claro descompasso no que dizia respeito às ideias defendidas pela administração penitenciária. O governo federal não entrava em consenso com o do Estado. Ao que tudo indicava, o conhecimento acerca da articulação do PCC (Primeiro Comando da Capital) era bastante escasso. Embora encarcerados, os líderes do crime organizado demonstraram força, poder de articulação e de comando. Alguns especialistas defendem que foi um dos ataques mais violentos e organizados do mundo, haja vista que, nas últimas décadas, não houve nada parecido.

Em julho de 2015, surgiram relatos dando conta de que os ataques somente cessaram quando houve um “acordo” entre as forças de segurança do Estado de São Paulo e o PCC, através do seu representante, “o Marcola”. As autoridades negam, porém a tese do acordo é tida como verdadeira. É o que veiculou, no ano de 2015, o jornal *O Estado de São Paulo*, em reportagem específica sobre o tema:

Um depoimento obtido pelo jornal *O Estado de S. Paulo* mostra que representantes do governo estadual fizeram um acordo com o chefe do Primeiro Comando da Capital (PCC), Marco Willians Herbas Camacho, o Marcola. O encontro foi realizado dentro do presídio de Presidente Bernardes e tinha por objetivo tentar encerrar os ataques da facção criminosa, em maio de 2006. A declaração foi dada pelo delegado José Luiz Ramos Cavalcanti, que teria sido um dos escolhidos para mediar a conversa. O governo de São Paulo, no entanto, sempre negou qualquer acordo com o PCC. O depoimento de Cavalcanti, que está no processo criminal 1352/06, revela que ele recebeu a missão de ir até o presídio, depois que dezenas de

policiais haviam sido mortos em atentados. Ele estava em companhia da advogada Iracema Vasciaveo – que defendia o direito dos presos e, na época, representava o PCC -, além do corregedor da Secretaria da Administração Penitenciária, Antonio Ruiz Lopes. Os três foram no avião da PM até Presidente Prudente, onde se encontraram com o comandante da região, coronel Ailton Brandão.

Em agosto de 2006, o jornalista da Rede Globo Guilherme Portanova foi sequestrado e o preço do resgate foi a exigência, pelo PCC (Primeiro Comando da Capital), para que a emissora exibisse um vídeo de alguns minutos, em rede nacional, onde a organização criminosa reivindicava melhorias nas condições do subsistema penitenciário.

Recentemente, em julho de 2016, o Estado do Rio Grande do Norte foi alvo de vários ataques por parte do crime organizado, em ações que muito se assemelham aos atentados ocorridos, em 2006, no Estado de São Paulo. O motivo, dessa vez, não foi em função da transferência de presos, mas pela instalação de bloqueadores de sinal de telefonia nos presídios do Estado. Por ocasião do segundo dia de atentados, no dia 30 de julho de 2016, o portal G1 publicou a seguinte matéria:

O Rio Grande do Norte enfrenta uma onda de ataques desde sexta-feira (29) à tarde. Foram incendiados 29 veículos, a maioria ônibus, e prédios públicos foram atingidos. A polícia diz que é uma represália de bandidos à instalação de bloqueadores de celular em um presídio. Na porta do posto de saúde, o motorista Paulo Henrique Dantas conta como escapou do ônibus em chamas. “Como eles estavam armados, eu fui obrigado a parar. Eles subiram e só pediram pro pessoal descer do carro e já foram pegando a gasolina pra tocar fogo”. As ações criminosas aconteceram em pelo menos 14 cidades do Rio Grande do Norte. Por causa dos ataques, na sexta-feira (29) à noite só taxis e ônibus escolares circularam como lotações na capital. Em **Jardim de Piranhas**, no interior, um morador registrou sete veículos sendo queimados. Na Grande Natal, os bandidos atiraram contra uma delegacia, um posto policial e contra a sede do Tribunal Regional Eleitoral. O clima continuou tenso pela manhã. Policiais e bandidos trocaram tiros depois que um ônibus foi apedrejado”.

A cidade de Natal-RN, que diariamente recebe milhares de turistas de várias partes do Brasil e do mundo, e que possui quase um milhão de habitantes, ficou em pânico. Os ataques cresciam sempre de forma sorrateira e sincronizada. Os ataques não se restringiram à capital do Estado do Rio Grande do Norte, várias cidades sofreram com as ações delituosas praticadas pelo “Sindicato do Crime”. Ao todo, 37 cidades foram atacadas pelos criminosos, que insistiam em afrontar às autoridades públicas.

Em virtude da gravidade das ações e da insuficiência de recursos do Estado potiguar para controlar a situação, o Governo Federal enviou reforço ao Estado. É o que veiculou o site “O Estadão”, em matéria publicada no dia 10 de agosto de 2016:

Desde o começo dos atentados, no dia 29 de julho, a Secretaria da Segurança já registrou oficialmente 107 ataques criminosos em 37 cidades do Estado. A ação dos bandidos fez com que o governador do Estado, Robinson de Faria (PSD), pedisse ao governo federal o envio de tropas das Forças Armadas para que a ordem fosse restabelecida no Rio Grande do Norte. Ao todo, o presidente em exercício, Michel Temer, determinou o envio de 1,35 mil homens do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha. Os militares foram distribuídos principalmente em áreas frequentadas por turistas na capital. O Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República também informou o envio de agentes da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e da Polícia Federal (PF), a fim de identificar e prender os autores dos atentados.

A organização criminosa que determinou os ataques em Natal-RN e em mais de trinta cidades do Rio Grande do Norte é denominada “Sindicato do Crime” ou “Família RN”, facção que, igualmente, nasce no interior dos presídios potiguares, por uma dissidência entre o PCC (Primeiro Comando da Capital) no Estado. Conforme identificaram as investigações, as divergências com o PCC se deram em razão dos seguintes motivos: rigor das regras previstas no estatuto do PCC; valor da contribuição mensal; forma como os inadimplentes são tratados, além da obrigação de prestar contas a detentos de outros Estados.

Mais uma vez, evidencia-se a incapacidade do ente estatal em gerir o subsistema penitenciário. Fundado em 2012, essa organização criminosa até estatuto possui, com regras rígidas e previsão de julgamento para os casos de descumprimento.

Ataques a agentes que compõem as forças de segurança, a prédios públicos, a exemplo de delegacias de polícia, fóruns, bases da polícia militar. Acordos feitos, às escuras, entre o crime organizado e o Estado. Sequestro de jornalista com exigência de divulgação de vídeo em cadeia nacional para, em seguida, libertar o profissional. Esses exemplos ocorridos nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Norte são capazes de demonstrar como a segurança pública sofre diretamente a influência negativa do subsistema penitenciário. Por mais que a gestão da segurança pública esteja alicerçada nos melhores métodos de administração, não logrará êxito se fechar os olhos para a problemática do subsistema penitenciário.

Casos com destaque nacional e internacional, naturalmente, chamam mais a atenção do público, fazendo com que o tema seja debatido e esteja em evidência por algum tempo, porém, observemos que, dos ataques perpetrados contra o Estado de São Paulo até os ataques no Rio Grande do Norte, passaram-se dez anos e o cenário do subsistema carcerário é o mesmo. Não esqueçamos os crimes que ocorrem diariamente e que são planejados de dentro

das unidades prisionais, mas não ganham destaque na imprensa. Esses representam a esmagadora maioria dos delitos.

2.3 SEGURANÇA PÚBLICA: Conceito e Estrutura Constitucional

Tema bastante atual e desencadeador de intensas e acaloradas discussões, a segurança pública precisa enfrentar desafios significativos nos dias atuais. O crescimento vertiginoso da criminalidade vem colocando em xeque a tranquilidade de todos os entes da federação. Às forças de segurança, vem sendo atribuída uma responsabilidade que extrapola as suas atribuições, na medida em que os menos avisados tentam resumir o livro que se chama segurança pública a um capítulo desse mesmo livro que se denomina polícia. As desigualdades sociais, sobretudo em virtude da ausência de um Estado social, vêm causando revolta na população menos favorecida, o que faz aumentar os índices criminais.

Ainda acerca das causas e explicações sobre a criminalidade, Soares (2006) defende que:

As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo, é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. Os roubos praticados nas esquinas por meninos pobres, que vivem nas ruas cheirando cola, abandonados à própria sorte, sem acesso à educação e ao amor de uma família que os respeite, evidentemente expressam esse contexto cruel. É claro que esses crimes são indissociáveis desse quadro social. O mesmo vale para o varejo das drogas, nas periferias: juventude ociosa e sem esperança é presa fácil para os agenciadores do comércio clandestino de drogas. Não é difícil recrutar um verdadeiro exército de jovens quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho e benefícios simbólicos que valorizam a auto-estima, atribuindo poder aos excluídos. Por outro lado, os operadores do tráfico de armas, que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional, não são filhos da pobreza ou da desigualdade. Suas práticas são estimuladas pela impunidade.

O artigo 144 da Constituição Federal, que traça as linhas gerais para a segurança pública, estabelece os deveres, as responsabilidades e os órgãos de atuação. Vejamos a dicção do dispositivo:

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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A Segurança Pública pode ser definida como um item da defesa social, responsável permanentemente, através de ações coordenadas e do apoio da sociedade, pela manutenção da ordem pública, prevenção e repressão de delitos, tendo como órgãos de atuação as forças policiais previstas na Constituição Federal e sempre com o escopo de proteger o cidadão e o seu patrimônio.

Observando o texto do dispositivo constitucional, constatamos que, em que pese ser dever do Estado, a segurança pública é responsabilidade de todos. Cada cidadão deve se sentir parte desse processo. Atualmente, pela extensão territorial que as cidades ganharam, é impossível termos um policial a cada esquina, porém podemos ter um cidadão atento em cada esquina, que pode estabelecer um contato, mesmo que sigiloso, com as autoridades e repassar dados relevantes acerca da criminalidade na sua região.

Por outro lado, o próprio Estado deve levar ações sociais para os locais onde há maior carência, pois, nos locais em que há ausência estatal, o crime organizado tende a ocupar esses espaços e fazer as funções do ente público.

As polícias judiciárias precisam, cada vez mais, ser modernizadas. Impossível combater o crime organizado com equipamentos sucateados, despido de uma atividade de inteligência consistente e bem preparada. Os institutos de polícia científica ou de criminalística encontram-se defasados, recebendo poucos investimentos do Estado. É imprescindível destacar como a perícia é mal estruturada pelo Estado brasileiro.

O jurista Luiz Flávio Gomes (2016), através do artigo intitulado *Nova polí(cia)tica de segurança*, entende que:

Parece muito evidente que uma política de segurança militarizada acabe priorizando o segmento policial que garante a governabilidade, em detrimento daquele que auxilia a Justiça penal na descoberta dos crimes. Aliás, quanto mais ineficácia da polícia judiciária (a que investiga os crimes), melhor para quem comete abusos no exercício da segurança pública militarizada. A quantidade de recursos, de pessoal, de tecnologia etc., dada para a polícia militar, é incomparavelmente maior que a recebida pela polícia civil. Vale mais a garantia da governabilidade que a descoberta de delitos. Se a polícia civil (judiciária) não descobre tantos crimes, isso não derruba nenhum governo. Sem a garantia da polícia militar o governo corre

sério risco de queda. Tudo estaria a explicar a desatenção daquela frente a esta.

Portanto, a problemática da segurança pública não é tão simples como apontam algumas pessoas, que insistem em resumir o tema ao segmento policial. Os investimentos gastos pelo Estado não estão alcançando a polícia investigativa (judiciária) e a criminalística, as ações sociais não chegam aos locais carentes. Tudo isso prejudica a instalação de um subsistema de segurança que realmente funcione a contento.

2.3.1 A Criminologia e a Gestão da Segurança na Formulação de Políticas Públicas

A segurança pública atualmente lida com diversas áreas do conhecimento, a exemplo da sociologia, psicologia, criminologia, dentre outras áreas. Com isso, sinaliza-se para a necessidade de um estudo multidisciplinar, a fim de que avanços sejam alcançados na seara da segurança pública. Ante esse raciocínio, é imprescindível a profissionalização da gestão da segurança pública, que não pode mais ser manejada com amadorismos, afastada de estudos sólidos, que sejam capazes de auxiliar a traçar as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado nesse segmento.

Nesse sentido, começa a ganhar espaço a Criminologia, exatamente em razão de possuir subsídios para auxiliar as políticas na seara da segurança pública. Conforme defende Gomes (2012):

A função básica da criminologia consiste em informar a sociedade e os poderes públicos sobre o delito, o delinquente, a vítima e o controle social, reunindo um núcleo de conhecimentos – o mais seguro e contrastado – que permita compreender cientificamente o problema criminal, preveni-lo e intervir com eficácia e de modo positivo no homem delinquente. A investigação criminológica, enquanto atividade científica, reduz ao máximo a intuição e o subjetivismo, submetendo o problema criminal a uma análise rigorosa, com técnicas empíricas. Sua metodologia interdisciplinar permite, ademais, coordenar os conhecimentos obtidos setorialmente nos distintos campos do saber pelos respectivos especialistas, eliminando contradições e suprimindo as inevitáveis lacunas. Oferece, pois, um diagnóstico qualificado e de conjunto sobre o fato delitivo.

Nesse sentido, a criminologia se torna uma ferramenta de consulta obrigatória quando do planejamento, formulação e acompanhamento das políticas públicas na área de gestão da segurança pública. É através da criminologia que os gestores irão se nortear no que tange a onde intensificar determinadas ações, quem é o público alvo, que tipo de prevenção será

utilizada, ou seja, dando um claro sinal de que segurança pública não se faz apenas com a polícia.

2.3.2 Tipos de prevenção: primária, secundária e terciária

O crime é um problema social. Desde o surgimento dos primeiros humanos na terra, é possível perceber a existência de alguma infração, ou seja, de algum comportamento inadequado a determinado contexto social. Cuida-se de um fenômeno ligado à comunidade. A criminologia tem se debruçado sobre essa matéria, a fim de buscar entender e lançar alternativas para a prevenção dos delitos. Importante destacar que a criminologia vem evoluindo nesse campo do conhecimento. Inicialmente, a criminologia clássica entendia o delito como um conflito entre o Estado e o infrator. Nessa perspectiva, a pena (castigo) aplicada ao criminoso encerrava a resposta ao fato delituoso.

Com o passar do tempo, surge a criminologia moderna, que passa a apresentar uma visão mais complexa e abrangente acerca do delito. Desta feita, a simples punição ao indivíduo que praticou um delito não encerra as expectativas que o fato criminoso desencadeia. Temas como a ressocialização do delinquente, a reparação dos danos causados e a prevenção do delito ganham contornos de relevância e passam a ser observados e pesquisados detidamente.

A prevenção do delito assume um papel fundamental, tendo em vista que, com a evolução dos estudos da criminologia, percebe-se que apenas reprimir o delito já não é suficiente. É preciso ocorrer uma antecipação ao delito, através de medidas preventivas.

A depender dos destinatários, dos instrumentos e mecanismos, dos fins de determinado programa de prevenção ao delito, podemos classificar a prevenção como sendo primária, secundária e terciária.

A prevenção primária é, inegavelmente, a mais eficaz entre todas as outras, tendo em vista que trabalha impedindo a origem delitiva, inibe o surgimento. Funciona a médio e longo prazos. Segundo os dizeres de Gomes (2012):

Conforme tal classificação, os programas de prevenção primária orientam-se às mesmas causas, à raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o problema se manifeste. Tratam, pois, de criar os pressupostos necessários ou de resolver as situações carenciais criminógenas, procurando uma socialização proveitosa de acordo com os objetivos sociais. Educação e socialização, casa, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida são os âmbitos essenciais para uma prevenção primária, que opera sempre a longo e médio prazos e se dirige a todos os cidadãos. As exigências de prevenção

primária correspondem a estratégias de política cultural, econômica e social, cujo objetivo último é dotar os cidadãos de capacidade social para superar de forma produtiva eventuais conflitos.

No que tange à prevenção secundária, verificamos que o seu momento de atuação é um pouco mais tarde, manifestando-se quando e onde se exterioriza o conflito. Ainda conforme Gomes (2012), a prevenção secundária:

Opera a curto e médio prazos e se orienta seletivamente a concretos (particulares) setores da sociedade: àqueles grupos e subgrupos que ostentam maior risco de padecer ou protagonizar o problema criminal. A prevenção secundária conecta-se com a política legislativa penal, assim como com a ação policial, fortemente polarizada pelos interesses de prevenção geral. Programas de prevenção policial, de controle dos meios de comunicação, de ordenação urbana e utilização do desenho arquitetônico como instrumento de auto-proteção, desenvolvidos em bairros de classes menos favorecidas, são exemplos de prevenção secundária”. Os programas de prevenção secundária terminam exibindo uma característica marcadamente policial, e não poucas vezes regressiva, desde um ponto de vista social.

A prevenção terciária vai ao encontro do presente trabalho de forma mais específica, haja vista que possui um destinatário certo: o encarcerado, o preso, ou seja, a população carcerária. Nessa linha de raciocínio leciona Gomes (2012):

A prevenção terciária, por último, tem um destinatário perfeitamente identificável: é o recluso (população presa), o condenado; e um objetivo certo: evitar a reincidência. Das três modalidades de prevenção é a que possui o mais acentuado caráter punitivo. E os programas ‘reabilitadores’, ‘ressocializadores’, nos quais se concretiza – etiológica, cronológica e espacialmente distante das raízes últimas do problema criminal –, operam no próprio âmbito penitenciário. A plena determinação e seletividade da população destinatária de tais programas, assim como os elevados índices de reincidência, não compensam o déficit etiológico da prevenção terciária, suas insuperáveis carências, pois trata-se de uma intervenção tardia (depois do cometimento do delito), parcial (só no condenado) e insuficiente (não neutraliza as causas do problema criminal).

Apesar das limitações dessa modalidade, os programas de prevenção terciária se propõem a uma finalidade de vital importância: evitar a reincidência criminal. Ocorre que, ante a atual conjuntura de profundo desgaste do subsistema penitenciário, a prevenção terciária não está conseguindo atingir os fins para os quais foi idealizada. Verificamos que esse tipo de prevenção é a que se encontra mais ausente. Para constatar esse raciocínio, é suficiente analisarmos o índice de reincidência referente aos apenados que passaram pelo subsistema penitenciário brasileiro. De acordo com dados de uma pesquisa feita pelo Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea -, atendendo a uma solicitação do Conselho Nacional de Justiça, a cada quatro condenados, um volta a ser condenado por algum crime no prazo de cinco anos. A pesquisa traz os seguintes dados:

Pesquisa inédita realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revela que a cada quatro ex-condenados, um volta a ser condenado por algum crime no prazo de cinco anos, uma taxa de 24,4%. O resultado foi obtido pela análise amostral de 817 processos em cinco unidades da federação - Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro. O estudo considera apenas o conceito de reincidência legal - conforme os artigos 63 e 64 do Código Penal, só reincide aquele que volta a ser condenado no prazo de cinco anos após cumprimento da pena anterior. Outros levantamentos já realizados sobre reincidência, com taxas mais elevadas, costumam considerar a quantidade de indivíduos que volta a entrar nos presídios ou no sistema de Justiça criminal independentemente de condenação, caso dos presos provisórios.

Importante destacar que, nessa análise, só foi contabilizada a reincidência técnica, ou seja, aquela disciplinada pelo código penal. Se fôssemos totalizar quem simplesmente retorna ao subsistema penitenciário, mesmo sem ainda obter uma condenação, os índices de reincidência iriam alcançar patamares bastante elevados.

Ainda abordando o tema atinente à prevenção terciária, que possui o desiderato de evitar a reincidência criminal, é necessário conhecer o perfil dos indivíduos que reincidem em práticas delituosas, até para que políticas públicas específicas possam ser traçadas com a missão de amenizar essa grave problemática. Observemos o perfil do reincidente, de acordo com a pesquisa do Ipea:

A pesquisa também traz detalhes sobre o perfil do reincidente: ele é jovem, do sexo masculino, tem baixa escolaridade e possui uma ocupação. Também foi identificada maioria de brancos reincidentes, mas os pesquisadores alertam para possíveis distorções, uma vez que esse item obteve a maior quantidade de abstenções nas respostas: no universo de 817 processos pesquisados, 358 não traziam informação sobre raça ou cor. Quanto ao gênero, o estudo destaca a tendência de homens a reincidir no crime. Embora o sexo masculino já seja maioria na amostra total de condenados (741 entre os 817 casos analisados), a diferença aumenta significativamente com a reincidência - entre os não reincidentes, a proporção entre homens e mulheres é de 89,3% para 10,7%; entre os reincidentes, a diferença aumenta para 98,5% e 1,5%”.

Diante desse quadro, analisando-se o perfil dos indivíduos que reincidem em práticas delituosas, é possível realizar um trabalho específico com o objetivo de reduzir esses índices criminais. Se a maioria dos reincidentes é composta por homens, jovens, pouca escolaridade,

é preciso pensar em projetos que atendam a esse público, de forma a criar alternativas para os jovens.

2.3.3 Perspectivas e Desafios da Gestão da Segurança Pública

Pelas análises até aqui construídas, não é possível negar que a segurança pública sofre, diretamente, as consequências de um subsistema penitenciário que não consegue reinserir o cidadão recuperado no meio social. Percebemos um distanciamento entre setores que não podem trabalhar de forma desintegrada, como é o caso das secretarias de segurança pública e de administração penitenciária. A troca de informações constante entre essas pastas, a implementação de programas sociais para o público responsável pela reincidência criminal, são medidas que não podem ser adiadas.

A sociedade está pagando um alto preço em virtude dos maus tratos e da ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana no interior dos presídios brasileiros. O apenado, maltratado durante sua permanência nas penitenciárias, passa a ter contato com o crime organizado, troca experiências criminosas com outros presos, aumentando, com isso, seu poder de articulação e o potencial no mundo do crime. No momento em que ganha a liberdade e passa a conviver novamente em sociedade, buscar se vingar dos momentos nefastos vivenciados no cárcere. Nesse instante, é a coletividade quem sofre as consequências dessa vindita. As represálias são facilmente identificadas pelas ocorrências de roubos, furtos, homicídios, tráfico de entorpecentes, dentre outros delitos.

Outro desafio relevante para a segurança pública são os altos índices de impunidade. Além dos maus tratos praticados no interior dos presídios, a sensação de impunidade reina entre a sociedade. Não há uma certeza de que, se o indivíduo cometer um crime, será identificado, processado e penalizado pelo fato delituoso. Em reportagem especial, a Revista Veja (2007), através do artigo intitulado O Brasil que não pune, destaca que:

A raiz de quase todas as aberrações sobre as quais você lerá nas próximas páginas é a impunidade. Ou seja, a incapacidade endêmica do poder público brasileiro de deter criminosos, condená-los a castigos proporcionais a seus delitos e assegurar que eles serão cumpridos em sua exata extensão, de forma previsível. A finalidade da pena não é outra senão a de impedir que os bandidos cometam novos danos aos cidadãos - e demover outras pessoas de praticar o mesmo crime. Se o condenado estiver apto a reintegrar-se à sociedade após cumprir seu castigo, melhor. Ressocializá-lo, no entanto, não deve ser a finalidade da pena, mas uma de suas consequências. A ideia acima não é nova nem severa. Foi formulada na Itália do século XVIII por Cesare Beccaria, pai do direito penal moderno. Sua preocupação

maior era racionalizar o sistema de punições e evitar violências físicas e morais cometidas contra os réus.

Sem sombra de dúvida, a impunidade funciona como um combustível para o crime. Alguns dados merecem destaque para fomentar o debate acerca do tema, especialmente os que versam sobre os diversos mandados de prisão que estão em aberto no Brasil e as inúmeras ocorrências de roubos e furtos que não são registradas nas Delegacias de Polícia. É nesse sentido que a reportagem especial da Revista Veja (2007) se posiciona:

“Uma pesquisa do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, por exemplo, mostra que 73% das vítimas de roubo e 70,8% das de furto no Estado não acionam a polícia. Em São Paulo, essas taxas são de 55% e 72%, respectivamente. Ou seja, as prisões estão lotadas, mas a maioria dos criminosos nem é investigada, presa ou condenada. Isso sem contar os 570 000 mandados de prisão expedidos pela Justiça, em todo o país, e ainda não cumpridos”.

Portanto, atualmente, o Estado brasileiro não possui condições de sequer prender todos os criminosos que se encontram com mandados de prisão decretados pelo Poder Judiciário, em virtude da inexistência de vagas no já caótico subsistema penitenciário, que se apresenta com uma população de mais de 600 000 presos e com um número semelhante de indivíduos com mandados de prisão em aberto. Esse é o cenário contemporâneo. Se há falhas nas prevenções primárias e secundária, muito mais existem quando analisamos a prevenção terciária. Com esse panorama, não há como não comprometer a gestão da segurança pública, que necessita, urgentemente, criar um contato mais estreito com o subsistema penitenciário. A troca de informações permanentes e a implantação de um sistema de gestão integrada são vitais para começar a reverter esse quadro de distanciamento e que causa tantos prejuízos à população.

2.4 GESTÃO INTEGRADA: Gestão do Subsistema da Segurança e Gestão do Subsistema Penitenciário

2.4.1 Conceito e princípios que norteiam a gestão pública

Gestão integrada pode ser entendida como a criação de um modelo de gestão eficaz em que as estruturas fundamentais sejam reunidas, formando, com isso, um modelo único. É imprescindível a configuração de uma sinergia entre os interesses fundamentais. Devem fazer parte desse modelo de gestão etapas como: política de gestão; planejamento; implementação e operação; melhoria e análise crítica.

A administração pública é disciplinada pela Constituição Federal a partir do artigo 37, que prevê o seguinte:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A redação do supracitado dispositivo normativo foi dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, responsável por trazer alterações ao regime e dispor sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, além de outras providências atinentes ao tema.

É relevante destacar que, de acordo com a nova redação do artigo 37, toda a administração pública deverá ser norteada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último, a saber, eficiência, que não constava da redação anterior à emenda, passa a incorporar o texto constitucional, trazendo relevante inovação à administração pública. Nesse passo, todas as ações e políticas públicas da administração devem ser pensadas e executadas de acordo com esses dispositivos constitucionais.

A doutrina ainda identifica outros princípios implícitos aos previstos no artigo 37 da Constituição Federal, são eles: princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, princípio da proporcionalidade, princípio da razoabilidade, princípio da finalidade e princípio da responsabilidade do Estado.

Conforme leciona o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo (2005):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e

inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a Tônica que lhe dá sentido harmônico. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

Essa noção acerca do conceito de um princípio é fundamental para compreendermos que, dentro de uma determinada matéria, os princípios são um norte a ser seguido, tanto no que diz respeito à produção legislativa, ou seja, no momento em que uma determinada lei está sendo elaborada, quanto no que tange à interpretação e à sua aplicabilidade. Os princípios estão para a lei e sua interpretação, assim como os trilhos estão para a locomotiva.

O princípio da legalidade surge com o Estado de Direito, que se opõe à arbitrariedade e às práticas antidemocráticas. Possui sentidos diversos para o Estado e para o cidadão. Este poderá fazer tudo aquilo que a lei não proibir (princípio da autonomia da vontade), conforme prevê o inciso II, do artigo 5º, da Constituição Federal. Aquele somente poderá agir se houver previsão legal (princípio da legalidade estrita). Portanto, percebemos que o cidadão possui uma margem de liberdade maior que a administração pública, no que concerne à observância do princípio da legalidade.

O princípio da impessoalidade impõe que a administração pública deve dispensar um tratamento igualitário a todos os cidadãos, de maneira que não existam perseguições ou favorecimentos, assim como determina o artigo 5º, caput, da Constituição da República. O interesse público deve ser buscado em cada ação administrativa. O concurso público e a exigência de licitação são exemplos clássicos de respeito à impessoalidade.

Outro princípio constitucional é o da moralidade que preceitua que administração tem o dever de, em suas ações, agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhanza, lealdade e ética. Não é suficiente agir em conformidade com a lei, a boa intenção e o espírito público têm que estar presentes nas medidas administrativas. Caso contrário, cabe ao cidadão ingressar com uma ação popular e anular o ato lesivo.

A publicidade, outro princípio constitucional, preconiza o respeito à transparência que deve existir em todo Estado Democrático de Direito. É relevante que o Estado mostre suas ações à população de forma detalhada, ganhando, com isso, legitimidade. Essa é a regra.

Por fim, o princípio da eficiência, que foi inserido no texto constitucional pela Emenda nº. 19/98, determina que as ações administrativas devam buscar a excelência e a efetividade. O Estado deve perseguir, sistematicamente, a produtividade, alcançando os resultados almejados, que é atender ao interesse público, para tanto, precisa incentivar aos servidores públicos e realizar um controle de gestão adequado e eficaz.

Feitas essas considerações, é interessante destacar que a gestão pública não pode agir de maneira amadora, sem se preocupar em atingir os fins para os quais foi idealizada, ou seja, atingir o interesse público, de forma eficiente, respeitando os princípios constitucionais que balizam a sua atuação. Nesse sentido, ganha força a ideia de gestão da coisa pública, tema que, anteriormente, era mais discutido na esfera privada, onde executivos sempre buscam alternativas para potencializar a eficiência da empresa e, com isso, auferir maiores lucros.

É imperioso ressaltar que qualquer organização, seja pública ou privada, necessita de profissionais que se dediquem às atribuições de planejar, coordenar e avaliar os programas e iniciativas em andamento no âmbito da instituição. A cada dia que passa, com a disseminação das informações em tempo real, através da internet, redes sociais, o Estado é mais cobrado pela população para que preste um serviço de qualidade, que seja capaz de atender às necessidades dos cidadãos. Pacheco (2007), assim conceitua gestão estratégica:

Gestão estratégica é definir de maneira explícita, participativa e com base em um diagnóstico atual e futuro de seus ambientes interno e externo, o rumo que se pretende dar a organização, formulando missão, visão e valores, além de implementar e controlar os objetivos, as estratégias e os planos de ações definidos.

Ante o exposto, é preciso destacar que não é mais possível dispensar a gestão estratégica na condução da segurança pública de um Estado. Cada vez mais, torna-se imprescindível pensar, planejar, agir e controlar de forma estratégica, tendo em vista que, somente dessa forma, conseguiremos atingir resultados mais satisfatórios no âmbito da gestão em segurança pública.

2.4.2 A gestão estratégica em segurança pública

A segurança pública, atualmente, necessita de um planejamento estratégico cada vez mais eficiente. A violência e a criminalidade perseguem o Estado como um de seus mais graves problemas. A gestão estratégica nessa área deve, sistematicamente, buscar se antecipar às práticas delituosas, através de ações interdisciplinares, que consigam diminuir a oportunidade para que aconteçam delitos, ou seja, trabalhar de forma pró-ativa, com o intuito de restringir os cenários propícios ao cometimento de crimes.

Não é mais suficiente centrar a atuação apenas numa resposta imediata após a consumação do delito. A ação simplesmente repressiva, de forma isolada, já não surte mais os efeitos almejados. Exige-se mais do gestor da segurança pública, que precisa se atualizar

constantemente e avaliar cenários futuros de risco. Para alcançar esse patamar, o gestor precisa se capacitar e se atualizar continuamente.

Os servidores públicos que ingressam na atividade policial são um ponto muito relevante para definição da estratégia. A capacitação deve ser constante, pois a atividade é de risco e de vital importância para manutenção da ordem do Estado. Impossível alcançar as metas traçadas pela gestão estratégica em segurança pública se os policiais, atores principais desse processo, não estiverem dotados de condições necessárias para levar o projeto adiante. Os cursos de capacitação, os equipamentos de trabalho, a remuneração, uma corregedoria fortalecida são elementos indispensáveis e que devem fazer parte das prioridades da gestão.

Uma ferramenta imprescindível para se antecipar a determinados cenários de risco no planejamento estratégico da segurança pública é o investimento na área de inteligência criminal. Essa área é responsável pela produção do conhecimento que irá subsidiar o gestor na tomada de decisões. Com uma inteligência fortalecida e bem equipada, é possível tanto decidir com mais qualidade no campo estratégico, como embasar investigações policiais em andamento. Não há como combater o crime organizado, cada vez mais complexo, sem uma inteligência atenta e capaz de se antecipar às ações delituosas, bem como com um nível de profundidade capaz de levar ao gestor uma radiografia de determinado momento social vivenciado em certa área. O pesquisador Guaracy Mingardi (2007) preceitua que:

O trabalho de Inteligência Criminal não se resume, porém, ao acúmulo de dados. Venha de fontes ocultas (infiltração, interceptação, negociação etc.) ou de fontes abertas (internet, arquivos, inquéritos etc.), o dado bruto, coletado por qualquer uma das instituições mencionadas antes, tem de ser tratado. Na realidade, existe um modelo básico de processar os dados que não difere muito nos vários países do Ocidente. A primeira fase é a coleta do informe, ou dado bruto. A segunda é a análise do material, separando o joio do trigo e agregando dados pertinentes, o que, aos poucos, vai transformando o dado bruto em informação. A partir da informação, ou de um conjunto delas, o analista entra na terceira fase, a síntese, e produz uma apreciação, que já é uma forma de conhecimento. A quarta e última fase é a da estimativa, elaborada a partir de um conhecimento consolidado.

A ideia é obter conhecimento para que este auxilie o processo decisório por parte do gestor, sempre em benefício da sociedade e do Estado. As decisões, subsidiadas com as informações oriundas do setor de inteligência, são dotadas de precisão, amparadas na realidade. Uma das funções da inteligência é alimentar o gestor em nível estratégico, notadamente quando da tomada de decisões relevantes.

2.4.3 Do distanciamento entre os subsistemas penitenciário e de segurança pública

Inicialmente, é relevante destacar que o distanciamento entre as gestões do subsistema penitenciário e de segurança pública favorece, demasiadamente, o fortalecimento do crime organizado. Se houvesse uma atividade de inteligência criminal integrada entre os subsistemas, ataques do crime organizado, a exemplo dos vivenciados em São Paulo, em 2006, e no Rio Grande do Norte, em 2016, poderiam ter sido evitados ou, ao menos, minimizados.

Outro fator de suma importância que vem sendo ignorado pelas autoridades é a transferência de presos, sobretudo de lideranças do crime organizado, sem um planejamento prévio, sem uma análise do que essa remoção pode causar no local que irá receber o preso. Os equívocos, nessa área, ocorrem há muito tempo. É como menciona o estudioso Guaracy Mingardi (2007):

Em meados da década de 1990, praticamente todas as lideranças de então estavam no Carandiru, onde ganharam a confiança da massa carcerária e passaram a controlar o presídio. E essa ascensão trouxe, indubitavelmente, benefícios aos detidos. Segundo advogados, membros da pastoral carcerária e mesmo guardas penitenciários, quando o PCC assumiu o controle o número de mortes diminuiu, assim como o número de presos vítimas de qualquer tipo de atentado, incluindo sexuais. Essa força, porém, representava um problema para a administração do complexo do Carandiru, que por si só já era ingovernável. Portanto, numa medida impensada, resolveu-se dispersar as lideranças para tentar diminuir seu poder. Na realidade, ocorreu o contrário. As sementes do contágio foram espalhadas por todo o sistema. O discurso corporativo foi levado para outros presídios e o poder da organização aumentou.

O exemplo supracitado demonstra, em linhas gerais, como a administração do subsistema penitenciário brasileiro, há muitos anos, vem cometendo equívocos que interferem diretamente na gestão da segurança pública de determinada localidade. As lideranças do crime organizado já haviam conquistado espaços significativos no interior do presídio Carandiru, tomando medidas, inclusive, que deveriam partir do Estado, a exemplo das que culminaram na diminuição dos homicídios e dos crimes sexuais dentro do cárcere, no entanto, sem qualquer planejamento estratégico e diálogo com a gestão da segurança pública, são removidos e espalhados por vários presídios do Estado de São Paulo.

O resultado não poderia ser outro, senão a disseminação das ideias criminosas que a organização defende, a cooptação de simpatizantes e, conseqüentemente, o fortalecimento do crime organizado. Os delitos, orquestrados e determinados do interior dos presídios, começam a ocorrer nas localidades para as quais os líderes foram removidos. O poder de articulação

dessas organizações se estende para outras cidades e o crime ganha novos tentáculos, em virtude de uma falta de comunicação e planejamento por parte do Estado.

Em 05 de outubro de 2016, a Revista Veja (2016) publicou uma reportagem especial mostrando a relação entre o massacre ocorrido no Presídio Carandiru e o surgimento do PCC. Dentre os assuntos abordados, está o grau de influência que os líderes possuem com relação aos presos que deixam o subsistema penitenciário e voltam a viver em sociedade. Vejamos:

Os membros ativos do PCC somam cerca de 10 000 presos, o equivalente a 1,5% da população carcerária nacional. A questão é que, quando voltam às ruas, esses homens não perdem o vínculo com o grupo. Nada menos que 3 000 ‘soldados’ do PCC atuam fora dos presídios. É o bastante para tocar o terror nas cidades. Desde sua criação, o PCC realizou mais de 300 ataques contra prédios públicos em todo o país. Em 2006, a facção matou 42 policiais em dez dias em reação a uma transferência de presos. Em abril deste ano, em Fortaleza, no mês seguinte à prisão do irmão de Marcola e da aprovação de uma lei que prevê o bloqueio de celulares nos presídios do Ceará, o PCC estacionou um carro-bomba em frente à Assembleia Legislativa. O dispositivo não foi acionado. O governador manteve a lei, mas o Estado não a homologou.

Esses exemplos têm o condão de demonstrar o quanto de espaço o Estado está perdendo, em razão de sua desorganização e falta de profissionalismo. Atualmente, surgem diversas facções no interior de penitenciárias nos Estados da Federação. Por enquanto, atuam de forma silenciosa, assim como ocorreu com o PCC, porém, mais adiante, com o fortalecimento natural, começaram a agir com maior lesividade. É o que ocorreu com o até então desconhecido “Sindicato do Crime”, que possui atuação no Estado do Rio Grande do Norte. Não há como ignorar a influência do crime organizado dentro e fora dos presídios, bem como sua inegável relação com os rumos da gestão da segurança pública.

2.4.4 Modelo de gestão integrada entre os subsistemas

No Brasil, não há uma gestão integrada entre os subsistemas da segurança pública e penitenciário que seja capaz de reunir esses setores de gestão com o objetivo de implementar políticas que atinjam seus objetivos: a ressocialização e a redução da criminalidade. Essas áreas do Estado ainda insistem em permanecer isoladas, sem uma interação frequente, pois resistem em estabelecer um diálogo que aponte os problemas e as alternativas para solucioná-los, com o controle diário da gestão integrada, através de uma estratégia bem definida.

A estratégia, um dos itens que compõe o conceito de gestão integrada e de fundamental importância para atingir o êxito em qualquer empreitada, vem de tempos bastante longínquos. É como destaca o Plano Estratégico da Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás (2012):

Os conceitos de estratégia certamente nasceram nas campanhas militares. Os grandes comandantes e suas estratégias aparecem em passagens bíblicas, textos gregos, romanos, e chineses, entre outros. A origem da palavra está na Grécia Antiga, e surgiu com uma conotação militar, “a arte do general”, ou a arte de conduzir exército (strategos), sendo que naquele contexto tinha uma visão descritiva, como uma arte.

Aprofundando a discussão acerca da criação de uma gestão integrada entre os subsistemas de segurança pública e penitenciário, é sabido que a gestão estratégica deve ser uma das ferramentas para formação da ideia de integração. Pensar estrategicamente para atingir os resultados almejados é indispensável. Bastante utilizada, atualmente, no segmento da iniciativa privada, também se consolidando como essencial à gestão pública, podemos defini-la, conforme apregoa o Plano Estratégico da Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás (2012), nesses termos:

A Gestão Estratégica de empresas (em língua inglesa: strategic enterprise management — SEM) é um termo que se refere às técnicas de gestão, avaliação e ao conjunto de ferramentas respectivas (como um software, p.ex.) concebidas para ajudar empresas e instituições nas tomadas de decisões estratégicas de alto nível. A gestão estratégica inclui a tomada de decisão sobre a execução de um conjunto de iniciativas (tarefas, ações, etc.) visando à otimização da aplicação dos recursos disponibilizados pela organização, para a execução de processos, a fim de que sejam atingidos objetivos de médio e longo prazo.

A segurança pública não possui conhecimento, na maioria dos casos, acerca do que se passa no subsistema penitenciário. Inexiste um acompanhamento da situação individual de cada apenado, desde a sua entrada no subsistema carcerário, o crime que praticou, em qual presídio se encontra, quem são os seus visitantes, quais os companheiros de cela, comportamento interno, monitoramento quando das saídas por indulto ou progressão de regime, além os riscos de uma possível reincidência. As transferências dos apenados para outras unidades prisionais do Estado não são planejadas com a gestão da segurança pública, as inteligências dos subsistemas não trabalham de forma integrada, não havendo um diálogo permanente no que tange às informações que estão sendo produzidas pelos setores de inteligência.

Verifica-se, igualmente, a ausência de um programa de trabalho para os apenados. A ociosidade predomina na maioria das prisões, deixando espaços para que as práticas criminosas possam ser planejadas e executadas. Não há bloqueadores de sinais de telefonia, para impedir a captação dos sinais pelos aparelhos celulares que entram ilegalmente em cada presídio.

Esses fatores, inegavelmente, contribuem para o agravamento da crise na área de segurança pública, que sofre as consequências de forma direta, tendo em vista a enorme quantidade de crimes ordenada do interior dos cárceres, onde criminosos, de posse de aparelhos celulares livremente comandam ações delituosas e fortalecem suas organizações.

O Estado brasileiro deve encontrar uma forma de incentivar as empresas a contratar os apenados e os egressos do subsistema carcerário. A educação tem que ser levada para o interior das penitenciárias. Não há como ressocializar um homem, senão através do estudo e do trabalho. Os cursos profissionalizantes são uma ferramenta útil para enfrentar o mundo externo quando da obtenção da liberdade.

É pertinente destacar que essa gestão integrada entre os dois setores necessita urgentemente, de uma coordenação a nível federal, responsável por padronizar algumas ações nos Estados, evitando-se, com isso, que cada ente da federação decida livremente acerca de aspectos que devem ser uniformes. É o caso da estrutura, manutenção e funcionamento dos presídios federais, onde, tanto em Mossoró-RN como em Porto Velho-RO são adotadas as mesmas regras, sem diferenças do tratamento dispensado aos apenados e às normas de segurança.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o que fora exposto neste trabalho, tornou-se evidente que o Estado brasileiro, há bastante tempo, vem relegando a resolução dos graves problemas carcerários. O nosso subsistema penitenciário encontra-se em crise e incapaz de promover qualquer tipo de ressocialização. É pertinente a observação de que há um verdadeiro abismo entre o que impõe a legislação penal e a realidade dos presídios nacionais. A população carcerária é composta por 600 mil pessoas, porém há igual número de mandados de prisão em aberto a serem cumpridos. Não temos condições de abrigar dignamente nem os apenados que se encontram no subsistema. O caos se instalaria caso os mandados em aberto fossem cumpridos.

O Brasil ostenta a quarta maior população carcerária mundial e, nos últimos anos, só aumenta a quantidade de presos. O número de crimes, igualmente, só cresce, num claro sinal de que o encarceramento nacional tem sido equivocado e nefasto à segurança pública. Os outros países que lideram o número de presos, ou seja, os Estados Unidos, China e Rússia vêm diminuindo paulatinamente o número de encarcerados.

O foco do presente trabalho gira em torno da influência negativa do subsistema penitenciário na gestão da segurança pública, por ser um tema recorrente, violador do princípio da dignidade da pessoa humana, que salta aos olhos, agride o senso comum e que, até o momento, o Estado não foi capaz de desencadear ações efetivas para solucionar a crise.

Percebemos que a maior prejudicada com a realidade carcerária brasileira é a sociedade. As diversas violações ao princípio da dignidade da pessoa humana perpetradas no interior dos presídios nacionais têm criado um ambiente favorável ao fortalecimento do crime organizado, que fundamenta sua razão de existir exatamente na precariedade do subsistema penitenciário, incluindo, nesse contexto, a superlotação, os maus-tratos, ausência de uma estrutura física adequada, inexistência de programas ressocializadores como o trabalho, dentre outros fatores.

Verificamos que organizações criminosas, como o PCC (São Paulo), Comando Vermelho (Rio de Janeiro), Sindicato do Crime (Rio Grande do Norte), nasceram no interior dos presídios nacionais e defendem que surgiram em razão da deficiência do subsistema

penitenciário, pelas violações ao princípio da dignidade da pessoa humana. Por outro lado, ficou constatado que há um modelo carcerário que funciona no Brasil, a exemplo dos presídios federais e das penitenciárias que adotaram uma parceria com a iniciativa privada, a exemplo da Penitenciária Industrial Jucemar Cesconetto, em Joinville, Estado de Santa Catarina.

Quando consegue a liberdade e retorna ao meio social, o indivíduo vai procurar se vingar dos males que sofreu dentro do cárcere. Essa vingança tem como vítima a sociedade, que passa a padecer com os delitos contra o patrimônio e a vida, quando ocorre a desestabilização da gestão da segurança pública por um fator externo. Quando não há uma vingança individual por parte do ex-detento, ou seja, no momento em que a ação do indivíduo não é isolada, ocorre outra situação, que é a inserção do egresso do subsistema carcerário no crime organizado, ocasião em que há a obrigatoriedade de observar regras internas e se submeter inteiramente ao comando do crime. Esse é o cenário que se apresenta hodiernamente. Os elevados índices de reincidência criminal comprovam essa observação. As organizações criminosas, que nasceram dentro das penitenciárias, são provas incontestes da influência negativa do subsistema penitenciário na gestão da segurança pública. Os casos mais expressivos que demonstram esse quadro adverso foram os ataques ocorridos nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Norte.

Constatamos que a ausência de uma gestão integrada entre os subsistemas aqui analisados causa um prejuízo irreparável, notadamente, à gestão da segurança pública, que todos os dias se depara com delitos ordenados do interior dos presídios. Dados básicos são ignorados pelas duas pastas, que não se comunicam entre si. Não há uma política nacional que padronize as ações entre esses dois setores. Cada Estado age ao seu modo, o que traz danos a nível nacional. O governo federal necessita encampar a luta pela implementação de uma gestão estratégica e integrada entre os subsistemas da segurança pública e o penitenciário. Com um pensamento de padronização, de modo que as medidas atinjam a gestão de todos os entes da federação, é possível alterar esse contexto adverso.

A propósito, é sempre relevante ressaltar que não é apenas o ajuste no subsistema penitenciário e a criação de uma gestão integrada com a segurança pública que irá resolver o problema da criminalidade no nosso país, fazendo com que a segurança pública atinja níveis razoáveis. A polícia é chamada para atuar no momento em que todos os outros setores falharam na prevenção à criminalidade. A família não cuidou da parte educacional, a escola não conseguiu corrigir os erros da família, a religião não dissuadiu o indivíduo da ideia de

cometer crimes, enfim, as forças policiais só entram em cena quando os outros atores falharam nos seus desideratos pedagógicos.

Por isso, para iniciarmos a reversão desse cenário de adversidades na seara da segurança pública, a prevenção primária precisa se tornar prioridade na elaboração das políticas públicas e, quando o delito, mesmo assim for cometido, o indivíduo necessita ter a certeza da punição.

O Estado precisa observar o cidadão e respeitá-lo com o atendimento das demandas sociais, a exemplo da saúde, educação, moradia, saneamento básico, emprego, transporte, entre outros itens indispensáveis à construção da cidadania e à consolidação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da nossa república. Nesse sentido, a prevenção primária estará sendo construída e, certamente, o Estado colherá os frutos no que tange o combate à criminalidade.

Por fim, concluímos que para conseguirmos uma gestão eficiente na seara da segurança pública, é imprescindível a adoção de algumas medidas, dentre as quais podemos destacar: a integração harmoniosa entre os subsistemas da segurança pública e penitenciário, tendo em vista que ambos compõem o sistema de defesa social ou de justiça criminal; uma atuação a nível nacional, por parte do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), padronizando a integração entre as gestões dos subsistemas em todos os entes da federação; estruturação física e procedimental das penitenciárias nacionais, de sorte a preservar a dignidade humana e, por outro lado, evitar o contato do preso com criminosos que se encontram em liberdade, através de aparelhos celulares; diálogo frequente entre os setores de inteligência dos subsistemas, de modo a possibilitar a antecipação de providências, visando à manutenção da ordem; redução dos índices de impunidade, pois esse fator é um dos desencadeadores da reincidência criminal.

Nesse sentido, constatamos que o objetivo do presente trabalho foi alcançado, haja vista a demonstração das diversas influências que o subsistema penitenciário causa na gestão da segurança pública. Restou demonstrado que é a população quem mais sofre as consequências negativas oriundas da violação ao princípio da dignidade da pessoa humana no interior dos presídios, vez que esse cenário fortaleceu o crime organizado no Brasil.

REFERÊNCIAS

Campos, Lidiany Mendes, and Nivaldo dos Santos. **"O Crime Organizado e as prisões no Brasil."** *Artigo Científico, CONPEDI, ciências penais UFG* (2004).

Gomes, Luiz Flávio; Criminologia / Luiz Flávio Gomes, Antonio García-Pablos de Molina; tradução Luiz Flávio Gomes, Yellbin Marote García, Davi Tangerino. - 8. Ed. Reform., atual. e ampl.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.- (Coleção ciências criminais ; v. 5 / coordenação Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches Cunha

Greco, Rogério. **Atividade Policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais** – 5ª edição / Rogério Greco. Niterói, RJ: Impetus, 2013.

Jesus, Damásio E. **Direito Penal: parte geral.** 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Lima Filho, Osmar Aarão Gonçalves de. Soluções legais para a recuperação do presidiário no Brasil: a proposta e a realidade. 2006.

Lyra, Roberto. Origem e Evolução das Prisões. 2007

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo. 19ª edição.** Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

Mingardi, Guaracy. **"O trabalho da inteligência no controle do crime organizado."** *Estudos Avançados* 21.61 (2007): 51-69.

Pacheco, Ana Paula Reusing, **Gestão estratégica na segurança pública:** livro didático / Ana Paula Reusing Pacheco, Paulo Roberto Bornhofen; design instrucional Carmen Maria Cipriani Pandini. - 2. ed. rev. e atual. - Palhoça: UnisulVirtual, 2007

Revista Veja, Reportagem Especial: Crime: As raízes, a impunidade e as soluções, Editora Abril, edição 1990, ano 40, nº.1, 10 de janeiro de 2007, páginas 48-49).

Revista Veja, Reportagem Especial: Crime: As raízes, a impunidade e as soluções, Editora Abril, edição 1990, ano 40, nº.1, 10 de janeiro de 2007, páginas 78-79).

Revista Veja, edição 2498 – ano 49 – nº. 40, Editora Abril, 5 de outubro de 2016, O Carandiru e o PCC

Revista Super Interessante; Edição 262, intitulada Máfia; publicada em Fevereiro de 2009; Editora Abril; páginas 46-53

Santos, Jorge Amaral dos. **"A utilização das parcerias público-privadas pelo sistema prisional brasileiro em busca da ressocialização do preso.** Uma perspectiva possível." *Jus Navigandi, Teresina, ano 14* (2012): 2.

Soares, Luiz Eduardo. "Segurança pública: presente e futuro." *Estudos avançados* 20.56 (2006): 91-106.

Plano Estratégico 2012-2022 / Secretaria da Segurança Pública e Justiça. Grupo de Controle. – Goiânia: Secretaria da Segurança Pública e Justiça, 2012.

Disponível em: http://www.nplyriana.adv.br/link_geral.php?item. Acesso em: 16 out. 2007.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 09 out. 2016.

Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-cronologia-dos-ataques-do-pcc-em-2006,1732401>. Acesso em: 15 out. 2016.

Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2015/07/27/delegado-afirma-que-governo-de-sp-fez-acordo-com-pcc-em-2006/>. Acesso em: 01 out. 2016.

Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/07/bandidos-incendeiam-pelo-menos-29-veiculos-no-rio-grande-do-norte.html>; Acesso em: 25 out. 2016.

Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,bandidos-voltam-a-atacar-em-natal-3-morrem-em-prisao,10000068260>; Acesso em: 26 out. 2016.

Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/b948337bc7690673a39cb5c5db10994f8.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/06/19/ult5772u129.jhtm>; Acesso em: 02 nov. 2016

Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/saiba-por-que-ninguem-foge-dos-presidios-de-seguranca-maxima-no-brasil-20111002.html>; Acesso em: 08 out. 2016.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u38626.shtml>. Acesso em: 09 out. 2016.

Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/79883-um-em-cada-quatro-condenados-reincide-no-crime-aponta-pesquisa>; Acesso em: 07 nov. 2016.

Disponível em: <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121930678/nova-poli-cia-tica-de-seguranca>; Acesso em: 02 nov. 2016.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm; Acesso em: 07 out. 2016.

Disponível em: www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9101. Acesso em: 03 out. 2007.

Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 out. 2016.