Dimensões do encarceramento e desafios da políticapenitenciária no Brasil

Dimensions of incarcerations and the challenges of the penitentiary policy in Brazil

Cristina Zackseski

Doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Comparados sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB). Professora-adjunta da Faculdade de Direito da UnB, credenciada na pós-graduação para Mestrado e Doutorado.
Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB).
Líder do Grupo de Pesquisa Política Criminal (UniCEUB/UnB).
cristinazbr@gmail.com

Bruno Amaral Machado

Pós-doutorado em Sociologia – (UnB – JOHN JAY-NY). Doutor em Sociologia Jurídico-Penal pela Universidade de Barcelona. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB.
Pesquisador associado do Departamento de Sociologia da UnB.
Líder do Grupo de Pesquisa Política Criminal (UniCEUB/ UnB). Promotor de Justiça (MPDFT).
brunoamachado@hotmail.com

Gabriela Azevedo

Mestre em Estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e
Pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
gmasoares@gmail.com

Recebido em: 10/03/2016
Aprovado em: 23/05/2016
Última versão autores: 05/08/2016

Área do Direito: Penal

Resumo: O objetivo deste artigo é descrever e analisar a situação carcerária no Brasil e orienta-se pelo seguinte problema: como tem evoluído a população prisional no Brasil e quais as condições dos estabelecimentos prisionais e de medidas de segurança? Por ser um mapeamento nacional, enfatizamos que se trata unicamente de

Abstract: The article intends to analyze the prison situation in Brazil and it focuses on this problem: How evolved the prison situation in Brazil and what are the conditions of the Brazilian prisons and asylum units? As it is a nationwide mapping, we emphasize that that it is a general approach that requires a future development.

Zackseski, Cristina; Machado, Bruno Amaral; Azevedo, Gabriela. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 24, vol. 126, p. 291-331, dez. 2016.

uma abordagem geral, que será objeto de futuro aprofundamento, pois a peculiaridade de um Estado federal de dimensões continentais como o Brasil torna mais difícil a análise e requer um olhar detido para as realidades locais. Ressaltamos que a proposta insere-se no rol de atividade do grupo de pesquisa Política Criminal (Uniceub – UnB), integrante da rede RELAPT – *Red Eurolatinoamericana para la prevención de la Tortura y de la violência institucional*. Utilizamos a metodologia de análise documental dos dados oficiais disponibilizados por organizações internacionais de Direitos Humanos, dos relatórios das comissões nacionais que fazem inspeções nos presídios e nos manicômios judiciários e das estatísticas oficiais disponíveis no Brasil sobre população prisional, a partir do ano 2000, com especial ênfase nos dados disponíveis no período compreendido entre 2008 e 2014.

Palavras-chave: Encarceramento – Direitos Humanos – Política penitenciária – Brasil.

The peculiarity of a federal State as Brazil makes any discussion as we propose hard and demands a careful look at the local realities. This article is inserted as part of the activities of our research group "Criminal Policy and Human Rights" (Uniceub – UnB), partner of the international network RELAPT – *Red Eurolatinoamericana para la prevención de la Tortura y de la violência institucional*. We use documental technique analyses based on official data of international human rights organizations and reports of prison and asylum inspection commissions, from 2000 on, especially focused on the period between 2008 and 2014.

Keywords: Incarceration – Human Rights – Penitentiary policy – Brazil.

Sumário: 1. Introdução – 2. O Brasil nos relatórios recentes de organizações internacionais de Direitos Humanos – 3. O que dizem os dados sobre o encarceramento no Brasil – 4. A situação das mulheres no sistema penitenciário nacional – 5. As regras das Nações Unidas e a situação dos "presos provisórios" no Brasil – 6. O cumprimento das medidas de segurança – 7. Uma proposta para definir critérios para a ação – 8. Conclusões – 9. Referências.

1. Introdução

O crescimento da população carcerária é fenômeno global que se expandiu nas últimas décadas, resultado de mudanças profundas no uso da prisão como instrumento de controle e gerenciamento do crime. De acordo com os dados oficiais, Estados Unidos, China e Rússia são os países com o maior número de presos. O Brasil é o quarto país com o maior número de encarcerados, com 607.731 presos, o que corresponde a uma taxa de encarceramento de 286,0 presos por 100.000 habitantes. (Infopen, 2014, p. 11)

Uma das leituras mais difundidas é a de que o crescimento exponencial do encarceramento decorre do fato de que as prisões assumiram o papel dos guetos na gestão da pobreza, mediante a exclusão dos pobres. Nesta abordagem, a concepção foucaultiana da pena como forma de disciplina perde sua proeminência diante de constrições políticas e do mercado (WACQUANT,

2000; PRATT, 2002). Em análise mais detalhada do fenômeno, aponta-se que o incremento do uso das prisões deve ser analisado em contexto amplo sobre os distintos sentidos da pena na modernidade. A racionalidade das prisões nas últimas décadas está associada à cultura do controle do crime, fenômeno que não se restringe à hegemonia acadêmica do discurso punitivo, pois abrange a nova legitimação política do castigo institucional e suas ressonâncias em distintas esferas, como os meios de comunicação de massa (GARLAND, 2001).

Em análise recente, Matthews questiona a forma como o conceito de punitividade é utilizado de forma generalizada e acrítica, o que contribui para a fluidez e imprecisão do termo. Avalia o professor de Kent que, nas últimas décadas, houve uma diversificação das políticas de controle do crime, o que demanda novas pesquisas empíricas. O agravamento das sanções penais e o incremento da população carcerária não ocorrem em todos os lugares nem segue a mesma tendência. Além disso, convive com outras formas de intervenção penal, o que muitas vezes é ignorado pela literatura criminológica. (MATTHEWS, 2014).

As variações do fenômeno devem ser mapeadas nos diferentes contextos. Uma análise da produção legislativa no Brasil evidencia a recente expansão do direito penal sobre diferentes áreas. Certamente seria impreciso e pouco recomendável aderir ao discurso da punitividade de forma irreflexiva diante do aparecimento de legislações que buscam inserir mecanismos que diversificam as formas de intervenção penal. Por outro lado, tais medidas, há se reconhecer, não levaram ao desencarceramento, conforme indicam os dados oficiais.

O objetivo deste artigo é descrever e analisar a situação carcerária no Brasil e orienta-se pelo seguinte problema: como tem evoluído a população prisional no Brasil e quais as condições dos estabelecimentos de cumprimento de penas e medidas de segurança? Como se trata de um mapeamento nacional, enfatizamos que se trata unicamente de uma abordagem geral e que será objeto de futuro aprofundamento. A peculiaridade de um Estado federal de dimensões continentais como o Brasil torna mais difícil a análise e requer um olhar detido para as realidades locais. Ressaltamos que a proposta insere-se no rol de atividade do grupo de pesquisa Política Criminal (Uniceub – UnB), integrante da rede RELAPT – *Red Eurolatinoamericana para la prevención de la Tortura y de la violência institucional*.

Utilizamos a metodologia de análise documental dos dados oficiais disponibilizados por organizações internacionais de Direitos Humanos, dos relatórios das comissões nacionais que fazem inspeções nos presídios e manicômios judiciários, hospitais de custódia ou alas de psiquiátricas, das estatísticas oficiais disponíveis no Brasil sobre população prisional, a partir do ano 2000, com espe-

cial ênfase nos dados disponíveis no período compreendido entre 2008 e 2014. O estudo utiliza-se também da técnica estatística denominada Análise de Componentes Principais, que é uma metodologia de análise multivariada, muito utilizada quando o pesquisador deseja conjugar um grande número de variáveis ou de indicadores. Por intermédio desta técnica é possível reduzir o número de dimensões original, criando *scores* que sejam capazes de facilitar a interpretação dos dados por meio de visualizações gráficas em apenas uma ou em duas dimensões. Os *scores* criados são combinações lineares das variáveis originais, calculados por intermédio de procedimentos matemáticos que façam com que os primeiros componentes tenham a maior variância possível, e que, portanto, expliquem a maior parte dos dados. Neste estudo, o método foi utilizado com o intuito de criar um *ranking* de prioridade ou de gravidade da situação prisional, nos estados e no Distrito Federal. Ao final da análise que nos propusemos a fazer apresentamos algumas iniciativas já em curso que consideramos importantes para a redução deste amplo problema que é o encarceramento no Brasil, esperando que os resultados deste texto ajudem a identificar outras saídas que levem em conta as distorções específicas de cada estado da federação.

2. O Brasil nos relatórios recentes de organizações internacionais de Direitos Humanos

O Brasil se apresenta no cenário internacional como violador de regras estabelecidas pelas Nações Unidas para tratamento de reclusos, sendo que importantes organizações de Direitos Humanos denunciam a situação das prisões brasileiras há anos e registram o fato de não serem tomadas providências. O relatório da *Human Rights Watch* de 2008 assim descreve a situação prisional brasileira:

> As condições desumanas, a violência e a superlotação que historicamente caracterizaram as prisões brasileiras permanecem entre os problemas mais sérios de direitos humanos do país. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, as prisões e cadeias brasileiras tinham sob sua custódia 419.551 detentos em junho de 2007, ultrapassando a capacidade do sistema em aproximadamente 200 mil pessoas.
>
> A violência continua a assolar as prisões no país inteiro. Nos primeiros quatro meses de 2007, 651 pessoas foram mortas enquanto estavam detidas, segundo uma comissão parlamentar criada para investigar problemas nas prisões do país. A comissão foi formada em agosto, depois que 25 detentos morreram queimados durante um motim em uma cadeia em Minas Gerais. Em setembro, um motim em uma prisão em Manaus resultou na morte de duas pessoas. Dis-

> túrbios também resultaram em mortes em prisões superlotadas em Recife e Abreu e Lima, no estado de Pernambuco.

A Anistia Internacional publicou, também em 2008, um relatório sobre o estado dos Direitos Humanos no mundo e a situação prisional brasileira assim está descrita: "Superlotação extrema, condições sanitárias precárias, violência entre gangues e motins continuaram a deteriorar o sistema prisional. Maus-tratos e tortura foram corriqueiros." A morte de detentos queimados em Minas Gerais também foi mencionada no citado relatório, assim como problemas ocorridos no Espírito Santo, em Pernambuco e no Pará.

> No Espírito Santo, em meio a acusações de tortura e de maus-tratos, o governo impediu que o Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH) – um órgão com mandato oficial que, segundo a legislação estadual, tem poderes para monitorar o sistema prisional – entrasse nas celas.
>
> Mais de 20 pessoas morreram em 2007 no Presídio Aníbal Bruno, em Pernambuco. A prisão, que tem um problema crônico de falta de funcionários e que abriga um número de prisioneiros mais de três vezes acima da sua capacidade, há muito tem sido alvo de denúncias de tortura e de maus-tratos.
>
> (...)
>
> Em novembro, uma menina de 15 anos, acusada de um pequeno furto, foi presa em uma delegacia de polícia na cidade de Abaetetuba, no Pará. Ela foi forçada a dividir uma cela com cerca de 20 a 30 homens pelo período de um mês. Ela foi estuprada repetidamente, segundo informações, em troca de comida. (...) O caso recebeu uma ampla cobertura da imprensa e diversos órgãos federais abriram investigações, o que revelou a existência de vários casos de mulheres vítimas de graves violações de direitos humanos em outros locais de detenção.[1]

O relatório de 2009 da Anistia Internacional retrata um quadro muito semelhante, com casos de tortura, violação dos Direitos Humanos e superlotação nas prisões brasileiras. O relatório faz referência a um caso dramático de violência e descaso no interior de instituições prisionais, que é o da Casa de Detenção José Mário Alves – Urso Branco – de Rondônia. Este presídio já vem

1. O caso desta menina acabou motivando o Conselho Nacional de Justiça a realizar o trabalho dos Mutirões Carcerários, que será referido mais adiante como uma medida destinada a reduzir as ilegalidades cometidas no ambiente carcerário brasileiro.

motivando denúncias de diversas instituições desde 2002 à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2008 houve um pedido de intervenção federal feito pela Procuradoria Geral da República ao Supremo Tribunal Federal. Em 2012 e em 2015 os problemas e as denúncias à OEA se repetiram. A ONG brasileira Justiça Global e a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho têm relatado repetidamente casos de tortura e execuções sumárias, além da negligência do Estado a respeito, que inclui as péssimas condições estruturais do local para cumprimento de pena.[2]

Assim como Urso Branco (RO), outros presídios brasileiros já motivaram notificações à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA: o Presídio Central de Porto Alegre (RS), O Presídio Aníbal Bruno do Complexo do Curado (PE) e o Complexo de Pedrinhas (MA). Em relação a este último, a referida Comissão foi acionada e expediu a Medida Cautelar n. 367/2013, na qual solicitou providências ao Governo Federal Brasileiro em razão das mortes ocorridas no Complexo de Penitenciário de Pedrinhas, que tem ocupado um lugar de destaque na mídia e também nos órgãos públicos destinados ao monitoramento da situação prisional brasileira. Segundo o Relatório de Inspeção do juiz responsável pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça, datado de dezembro de 2013, somente naquele ano foram registradas 60 mortes nas instituições prisionais maranhenses. Há notícias de casos de extrema violência que ganharam destaque especialmente a partir de 2010, quando 18 presos foram mortos e 3 decapitados no Presídio São Luís, que faz parte do Complexo de Pedrinhas, o que se repetiu em 2011, com 6 mortos e outros 3 decapitados em uma delegacia da cidade de Pinheiro, a 80 km da Capital. Depois deste último caso, o Conselho Nacional de Justiça fez uma inspeção na delegacia e foram identificados problemas de superlotação, além de inquéritos abertos em 2008 para apurar duas denúncias de tortura contra detentos (Inquéritos de Número 589/2008 e 1714/2008) e outro de um homicídio contra um detento (Inquérito n. 169/2010) que em 2013 ainda não haviam sido concluídos. O primeiro e o último tinham como última movimentação pedidos do MP de dilação de prazo; o segundo estava na PF para oitiva de pessoas. (CNJ, 2013, p. 3). Em outubro de 2013 foi a vez da Casa de Detenção, também do Complexo de Pedrinhas, registrar rebelião

2. Disponível em: [http://global.org.br/programas/situacao-critica-de-presidiarios-em-rondonia-e-denunciada-a-oea/]. Acesso em: 25 nov. 2015.

em que morreram 9 detentos e outros 30 ficaram feridos.[3] Em dezembro outra rebelião deixou mais 4 mortos. (CNJ, 2013, p. 4-5). O Relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, elaborado por ocasião da mesma visita de 2013, resume o que consta também em outros documentos da seguinte maneira: "foi estabelecida uma política indevida de transferência de presos do interior para a Capital, restando a descentralização do Sistema Prisional como uma medida a ser adotada com urgência. (CNMP, 2013, p. 2).

O cenário retratado nos relatórios citados evidencia a incapacidade histórica do Estado Brasileiro de incorporar valores democráticos às práticas de funcionamento das instituições do sistema de justiça criminal (ADORNO, 1996, p. 163). O sistema penitenciário de cada país é um símbolo das situações de violência e desigualdade que ocorrem em outras etapas do sistema penal, possibilitando aos observadores a visão das situações limites da precariedade do controle social, como sugere o princípio da *less eligibility.*

3. O que dizem os dados sobre o encarceramento no Brasil

O Brasil já teve duas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre o Sistema Carcerário. A primeira divulgou seu relatório final em 2008, e a outra, em 2015.[4] Em 2008 o Brasil ocupava o quarto lugar do mundo em número de pessoas presas. No relatório de 2015 o Brasil se manteve na quarta posição, tanto em números absolutos – cálculo em que fica atrás de Estados Unidos, China e Rússia – quanto em números relativos – ficando atrás de Estados Unidos, Rússia e Tailândia. Essa situação é consequência de um movimento que tem sido chamado de "grande encarceramento";[5] ele atingiu o Brasil de forma notável

3. A medida cautelar referida foi provocada por este caso.

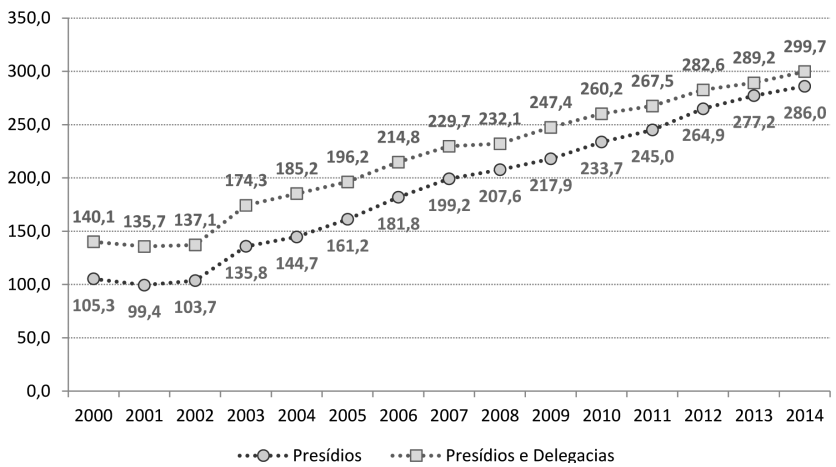
4. Os resultados destas CPIs foram muito criticados. O primeiro relatório nem mesmo foi aprovado e apresenta alguns erros nos dados (somatórios e percentuais). O segundo foi muito criticado por ter sido conduzido por um parlamentar que faz parte da chamada "bancada da bala" e por trazer conclusões polêmicas que não se sustentam pelos estudos realizados sobre o tema, como é o caso da privatização das prisões. Disponível em: [www.brasilpost.com.br/2015/08/04/privatizacao-prisoes-brasil_n_7912660.html]. Acesso em: 10 dez. 2015.

5. Michel Foucault utilizou a expressão "grande internamento" em seu livro *A história da loucura,* referindo-se ao processo de disciplinamento dos diferentes (pobres, doentes, criminosos, vagabundos) ocorridos entre os séculos XVII e XVIII na Europa, no momento em que já não se podia gastar vidas e força produtiva como se fazia no Antigo Regime, onde se praticava a eliminação física teatral da diferença. (DE GIORGI, 2006, p. 26 e ss). O termo hoje está associado ao processo de expansão dos sistemas punitivos, especialmente nos Estados Unidos da América (WACQUANT, 2006).

nos últimos anos, como comprovam os dados abaixo, decorrendo especialmente da "guerra às drogas", como veremos mais adiante.

Embora a posição do Brasil em relação aos outros países que mais encarceram no mundo não tenha se alterado de 2008 para 2015, observamos que a população carcerária no Brasil aumentou de forma espantosa nos últimos 14 anos. No ano 2000 o total de pessoas confinadas no sistema penitenciário era de 232.755, sendo este número a soma de condenados em todos os regimes de cumprimento de pena (fechado, semiaberto e aberto) mais os presos provisórios[6] e aqueles detidos nas delegacias. De 2000 a 2014 este número cresceu 161%, e a população carcerária saltou para 607.731. Destacamos este crescimento no Gráfico 1, que mostra uma taxa de 140,1 presos por 100.000 habitantes no ano 2000 e o seu aumento para 299,7 pessoas confinadas a cada 100.000 no ano de 2014, sendo que a taxa considerada aceitável pelo Centro Internacional de Estudos sobre Prisões do *King's College* de Londres é abaixo de 150 presos por 100.000 habitantes. Se considerados somente os dados do sistema prisional, excluímos os presos em delegacias, a taxa de encarceramento por 100.000 habitantes passa de 105,3 para 286,0 nos últimos 14 anos.

Gráfico 1 – Crescimento da taxa de encarceramento de 2000 a 2014



6. Na verdade utilizamos a expressão "presos provisórios" de forma tecnicamente incorreta neste texto, somente por razões de adequação a uma linguagem comum utilizada nos relatórios consultados. Prisão provisória é uma espécie de prisão cautelar. As outras modalidades de prisão cautelar ou processual são: decorrente de flagrante, preventiva ou, temporária. Utiliza-se na linguagem corrente esta expressão por causa da indicação de sua precariedade, ou seja, para distinguir os presos condenados daqueles que ainda esperam julgamento.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações sobre população carcerária do Ministério da Justiça – INFOPEN ([www.mj.gov.br]) e das estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais – IBGE.

Uma comparação muito simples é capaz de demonstrar a real dimensão desses números: enquanto o Brasil apresentou um aumento de 35% no período que vai de 2008 a 2014 considerando-se todas as vagas, inclusive as do sistema de segurança pública,[7] países que nos superam em números absolutos de presos apresentaram reduções de 8-9% – Estados Unidos e China, respectivamente – e de 24% no caso da Rússia. "Mantida essa tendência, pode-se projetar que a população privada de liberdade no Brasil ultrapassará a da Rússia em 2018". (BRASIL, 2014, p. 14-15)

O Brasil também ocupa o quarto lugar em número absoluto de presos provisórios, com 222.242 pessoas. Novamente os Estados Unidos (480.000) detêm o primeiro lugar, seguido da Índia (255.000) e da China (250.000) (BRASIL, 2014, p. 13), sendo que os dois últimos apresentam números muito próximos aos nossos.

Este tipo de política de encarceramento representa um flagrante desrespeito às regras internas e internacionais que versam sobre execuções penais, ocasionando os problemas sentidos especialmente pela população prisional e seus familiares, mas também para os demais atores envolvidos no cumprimento das penas, como agentes penitenciários e policiais, aumentando-se o risco e as dificuldades do trabalho. Ou seja, ainda que não fosse por razões humanitárias – direitos dos presos – e sim instrumentais, o descontrole é preocupante e acaba atingindo sempre pessoas que estão em posição de vulnerabilidade – demais direitos envolvidos –, neste caso até mesmo pelo risco da própria profissão, sem falar nos danos à credibilidade do sistema penal e na insegurança que o caos penitenciário produz no restante da sociedade, alimentando cada vez mais demandas por formas mais duras de punição, sendo esta a ausência identificada pelas "teorias de todos os dias".

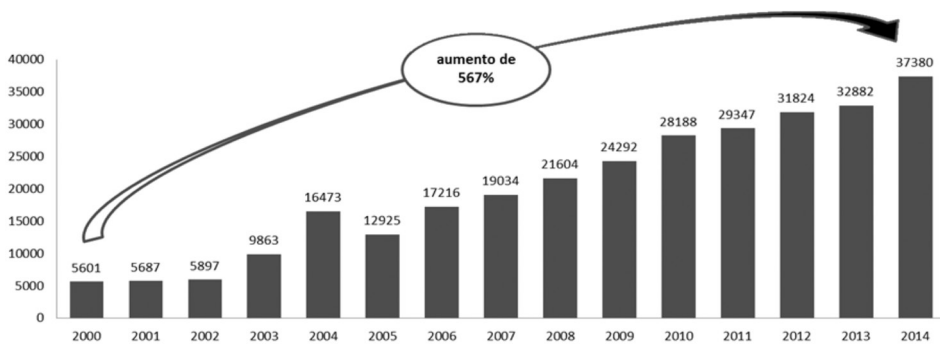
7. Sem contar as "vagas" das delegacias o aumento fica em 47%, ou seja, este é o aumento da população prisional do período indicado para os espaços efetivamente destinado aos presos.

4. A situação das mulheres no sistema penitenciário nacional

Informação disponibilizada no sítio oficial da *World Prison Brief* indica que mais de 700.000 mulheres se encontram encarceradas atualmente. Alerta-se que a população carcerária feminina cresce em proporção maior que a masculina, registrando-se incremento de 50% nos últimos anos. Segundo dados oficiais veiculados, o Brasil ocupa a quinta posição mundial entre os países com a maior população de mulheres encarceradas, atrás de Estados Unidos, China, Rússia e Tailândia (WORLD PRISON BRIEF, 2015).

Os dados divulgados internacionalmente foram recentemente confrontados por ampla pesquisa conduzida pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), documentada no relatório denominado Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen Mulheres – junho de 2014. De acordo com os dados oficiais do Depen, até junho de 2014, do total de 579.781 encarcerados (excluídos os presos em delegacias, pois não há contagem por sexo), 37.380 são mulheres, 6,4% da população prisional e uma taxa se aprisionamento de 18,5 por 100.000 habitantes. A tendência de crescimento do aprisionamento de mulheres, fenômeno identificado em diferentes países, pode ser observada no Brasil. Entre os anos 2000 e 2014, o número de homens na prisão cresceu 220%, enquanto a população carcerária feminina foi incrementada em 567% (BRASIL, 2015a, p. 9). A seguinte figura é ilustrativa (BRASIL, 2015a, p. 10):

Figura 1 – Evolução da população de mulheres no sistema penitenciário. Brasil. 2000 a 2014.



Fonte: Ministério da Justiça – a partir de 2005, dados do Infopen/MJ.

A distribuição da população carcerária entre os anos 2007 e 2014 pode ser identificada nas diferentes unidades da federação. São Paulo, o estado mais populoso do Brasil, conta com o maior percentual de homens e mulheres encarcerados. Em relação às mulheres presas, em ordem decrescente, destacam-se São Paulo, com 14.810 presas, Rio de Janeiro, com 4.139 presas, Minas Gerais, com 3.070 presas, e o estado de Pernambuco, com 1825 presas. O Rio de Janeiro apresenta o maior percentual de mulheres presas em relação à população prisional dos estados, com 10% (BRASIL, 2015a, p. 12).

A figura 2, extraída do relatório do Ministério da Justiça, permite visualizar a distribuição da população carcerária no Brasil no ano de 2014 (BRASIL, 2015a, p. 12):

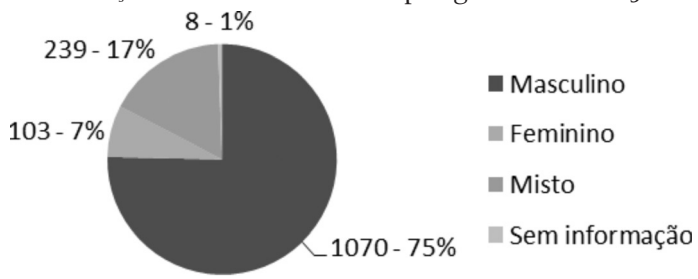
Figura 2 – População no sistema penitenciário segundo gênero. UFs e regiões. 2007 a 2014

	Mulheres								Homens								Variação entre 2007-2014	
UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Mulheres	Homens
AC	124	140	171	245	249	210	181	172	2.279	2.896	3.250	3.520	3.570	3.335	3.636	3.316	39%	46%
AP	70	94	137	142	130	111	113	112	1.800	2.010	1.675	1.680	1.698	1.934	2.119	2.542	60%	41%
AM	279	344	337	405	519	623	566	528	2.837	3.281	3.538	4.046	4.881	6.191	6.597	6.850	89%	141%
PA	284	332	523	574	673	747	683	695	6.690	7.169	8.213	7.831	9.129	10.242	11.098	11.909	145%	78%
RO	331	553	579	527	599	631	538	398	4.797	5.425	6.407	6.899	5.740	6.817	6.963	7.233	20%	51%
RR	116	129	146	159	165	184	143	141	1.185	1.364	1.505	1.536	1.545	1.585	1.385	1.464	22%	24%
TO	65	72	78	102	98	91	92	149	1.504	1.591	1.570	1.784	1.864	2.009	2.344	3.084	129%	105%
Total Norte	1.269	1.664	1.971	2.154	2.433	2.597	2.316	2.195	21.092	23.736	26.158	27.296	28.427	32.113	34.142	36.398	73%	73%
AL	62	111	120	135	164	225	271	337	1.455	1.564	1.858	2.959	3.190	3.928	4.684	5.086	444%	250%
BA	302	294	392	493	484	581	597	587	7.958	8.111	7.828	8.394	8.971	9.670	10.863	11.249	94%	41%
CE	408	487	498	720	782	760	438	866	11.778	12.279	12.374	14.481	15.382	16.862	17.645	19.550	112%	66%
MA	98	98	114	204	167	207	197	229	2.826	3.175	3.311	3.604	3.705	4.034	4.213	4.301	134%	52%
PB	271	321	394	459	587	574	717	520	7.833	8.596	8.130	7.593	7.623	8.149	8.516	9.076	92%	16%
PE	909	977	1.161	1.590	1.788	1.909	2.326	1.825	17.927	18.831	19.880	22.335	24.062	26.860	29.857	29.685	101%	66%
PI	110	100	118	99	121	116	217	199	2.524	2.157	2.473	2.615	2.724	2.811	3.004	3.025	81%	20%
RN	204	218	237	314	304	393	314	438	2.772	2.682	3.538	3.991	4.068	5.452	4.529	6.609	115%	138%
SE	89	113	129	136	183	200	275	253	2.130	2.149	2.613	3.301	3.375	3.930	4.330	3.804	184%	79%
Total Nordeste	2.453	2.719	3.163	4.150	4.580	4.965	5.352	5.254	57.203	59.544	62.005	69.273	73.100	81.696	87.641	92.385	114%	62%
ES	649	833	1.046	854	854	1.343	1.071	1.180	5.345	6.124	6.990	8.900	11.181	13.390	14.033	15.054	82%	182%
MG	1.124	1.827	2.250	2.442	2.542	2.638	2.971	3.070	20.429	29.269	32.871	34.873	39.027	42.902	49.183	53.166	173%	160%
RJ	1.116	1.117	1.077	1.578	1.786	1.685	1.618	4.139	21.735	20.823	22.081	23.936	25.996	29.221	32.128	35.182	271%	62%
SP	6.531	6.820	7.605	8.491	9.762	11.276	11.896	14.810	135.078	137.702	146.910	155.185	164.298	179.552	194.113	200.033	127%	48%
Total Sudeste	9.420	10.597	11.978	13.365	14.944	16.942	17.556	23.199	182.587	193.918	208.852	222.894	240.502	265.065	289.457	303.435	146%	66%
PR	1.563	1.518	1.367	988	1.114	1.259	984	898	19.154	21.677	20.799	18.772	19.350	20.763	20.486	18.613	-43%	-3%
RS	1.146	1.295	1.738	2.085	2.011	1.902	1.771	1.614	24.456	26.341	27.012	29.298	27.102	27.341	26.427	26.445	41%	8%
SC	685	892	1.010	1.170	1.183	1.154	1.225	1.129	10.230	11.265	12.330	13.371	13.423	15.157	16.393	16.785	65%	64%
Total Sul	3.394	3.705	4.115	4.243	4.308	4.315	3.980	3.641	53.840	59.283	60.141	61.441	59.875	63.261	63.306	61.843	7%	15%
DF	377	374	435	1.443	583	641	657	669	7.371	7.333	7.722	7.481	9.643	10.758	11.691	12.600	77%	71%
GO	440	496	485	669	671	599	585	684	8.367	9.219	9.385	10.327	10.492	10.619	11.703	12.560	55%	50%
MT	696	1.038	1.169	1.255	767	683	669	496	8.546	9.691	9.892	10.190	10.418	9.930	9.963	9.861	-29%	15%
MS	985	1.011	976	909	1.061	1.082	1.178	1.242	8.319	9.160	8.665	8.615	9.450	10.216	11.139	12.961	26%	56%
Total Centro-Oeste	2.498	2.919	3.065	4.276	3.082	3.005	3.089	3.091	32.603	35.403	35.664	36.613	40.003	41.523	44.496	47.982	24%	47%
Total Brasil	19.034	21.604	24.292	28.188	29.347	31.824	32.293	37.380	347.325	371.884	392.820	417.517	441.907	483.658	519.042	542.043	96%	56%

Fonte: Infopen, jun/2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

Em relação à infraestrutura prisional, constata-se que das 1.420 unidades no sistema prisional estadual, apenas 7% destinam-se ao público feminino e 17% são mistas, com alas ou áreas destinadas às mulheres. Conforme se infere do relatório (BRASIL, 2015a, p. 15):

Figura 3 – Destinação do estabelecimento por gênero. Brasil. Junho de 2014



Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

A disponibilidade de celas para presos provisórios em estabelecimentos femininos alcança 27% das unidades, enquanto 52% dos presídios masculinos contam com unidades para este fim.

A maternidade é outra peculiaridade contemplada na legislação que disciplina a execução das penas. De acordo com o art. 14, § 3.º da Lei de Execução Penal, "será assegurado o acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido". O art. 83, § 2.º do referido diploma legal estabelece a obrigatoriedade de berçários nos estabelecimentos penais destinados a mulheres, os quais devem estar equipados com estrutura para a amamentação até, no mínimo, 6 meses de idade. Além disso, o art. 89 determina que é obrigatória a existência de unidade para gestante e parturiente, bem como de creche para crianças com mais de 6 meses e menores de 7 anos, a fim de amparar a criança. As instalações devem contar com pessoal qualificado e horário de atendimento adequado às necessidades da criança e genitoras.

Em estudo realizado pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, a partir de metodologia qualitativa, foram entrevistadas 447 presas no sistema prisional, com o foco em questões pertinentes à saúde das presas e dos agentes penitenciários. Denunciou-se a vulneração dos direitos das gestantes e mães encarceradas, bem como das crianças. Diferentemente do que é muitas vezes difundido no senso comum, apurou-se que a grande maioria das mulheres gestantes chega grávida ao sistema prisional (90%) e carece de assistência médica pré-natal. Os pesquisadores argumentam que 65% das gestantes condenadas respondem ou responderam por crimes de menor ou médio potencial ofensivo, como o pequeno tráfico de drogas e furtos, e que poderiam responder em regime aberto (IBDFAM, 2015). A Pastoral Carcerária divulgou relatório em que enumera as principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres privadas de liberdade. A deficiente estrutura de assistência médica e mental foi um dos

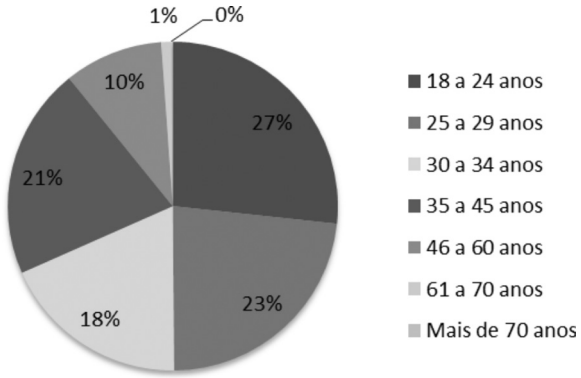
aspectos centrais do documento, além do descumprimento das normas estabelecidas pela Lei de Execução Penal referente à maternidade e aos direitos assegurados às mães e crianças (PASTORAL CARCERÁRIA, 2015).

A partir do cenário descrito pela legislação, a pesquisa conduzida pelo Ministério de Justiça buscou mapear se a maternidade no ambiente carcerário foi contemplada na arquitetura prisional. Para esse objetivo, considerou-se a existência de espaços destinados à amamentação, creche, bem como cela específica para a gestante. Constatou-se que 34% dos estabelecimentos femininos dispõem de espaço destinado para gestantes, e apenas 6% dos mistos contavam com unidades destinadas às gestantes (BRASIL, 2015a, p. 18). Em relação à existência de berçário/centro de referência materno infantil, 32% dos presídios femininos contavam com espaço para este fim, ao passo que apenas 3% das unidades mistas dispunham de referidas unidades. Apenas 5% dos estabelecimentos femininos possuíam creches, inexistentes nos estabelecimentos mistos (BRASIL, 2015a, p. 19).

Recente investigação empírica sobre as condições para o exercício da maternidade pelas mulheres presas, projeto realizado sob os auspícios da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério de Justiça, trouxe importante contribuição para aprofundar o conhecimento sobre as condições disponibilizadas às gestantes no sistema prisional (BRASIL, 2015b). Detectou-se a escassez e inadequação dos poucos espaços destinados às mães nos estabelecimentos prisionais femininos ou mistos. Critica-se o descumprimento de recomendações de organizações internacionais contra o uso da prisão para gestantes e mães encarceradas (BRASIL, 2015b, p. 78-79). Estudos recentes adensaram o conhecimento do campo de estudos sobre as mulheres encarceradas no Brasil. Em pesquisa realizada na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF), evidenciou-se a precariedade da estrutura disponibilizada às mulheres. Diniz reconhece a relevância da discussão sobre as condições para o exercício da maternidade. Alerta, porém, para o risco de se reforçar a imagem e o estereótipo da mulher vinculada ao lugar tradicionalmente a ela reservado (DINIZ, 2015).

Do total de mulheres presas, apontou-se que 63% referem-se a condenações por penas privativas de liberdade até 8 anos de reclusão. Do total de mulheres recolhidas ao sistema prisional, 11.269 estavam presas cautelarmente, sem condenação, e 45% cumpriam pena em regime fechado (BRASIL, 2015a, p. 20). A faixa etária das mulheres privadas de liberdade permite algumas comparações. Se os jovens representam 21% da população brasileira, destacou-se que 50% das mulheres presas têm entre 18 e 29 anos, 18% entre 30 e 34 anos e 21% entre 35 e 45 anos (BRASIL, 2015a, p. 22).

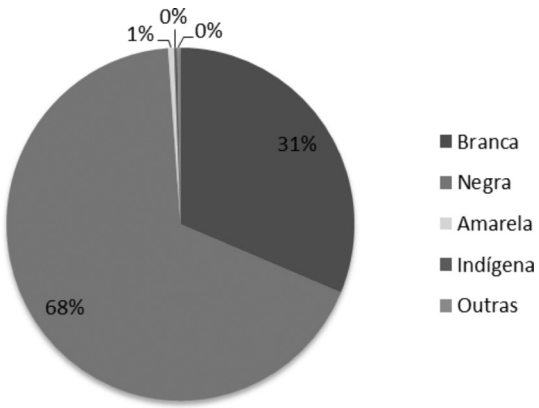
Figura 4 – Faixa etária das mulheres privadas de liberdade. Brasil. Junho de 2014



Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

A pesquisa do Ministério de Justiça (BRASIL, 2015a, p. 24) contemplou também a variável raça, cor ou etnia na pesquisa sobre o perfil das mulheres presas no Brasil. Constatou-se que, se de um lado, a população negra é de 51%, dois terços das presas no Brasil, exatamente 67%, são mulheres negras, o que sugere a maior vulnerabilidade do segmento da população à seletividade do sistema de justiça criminal. Conforme se infere da figura 5 (BRASIL, 2015a, p. 24):

Figura 5 – Raça, cor ou etnia das mulheres privadas de liberdade. Brasil. Junho de 2014

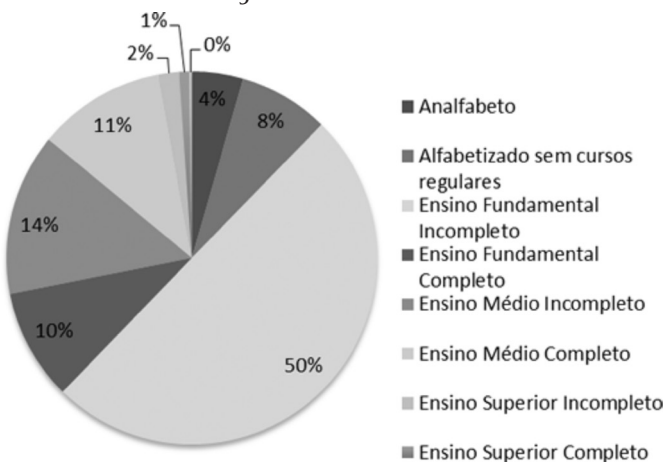


Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

Os dados permitem identificar a escolaridade da mulher recolhida ao sistema prisional brasileiro. Apenas 8% da população prisional conclui o ensino

médio no Brasil. Entre as mulheres, 4% são analfabetas, 11% concluíram o ensino médio, 10% completaram o ensino fundamental, 14% contavam com o ensino médio incompleto e 11% com o ensino médio completo. Apenas 1% das mulheres presas havia completado o ensino superior, conforme a seguinte figura (BRASIL, 2015a, p. 26):

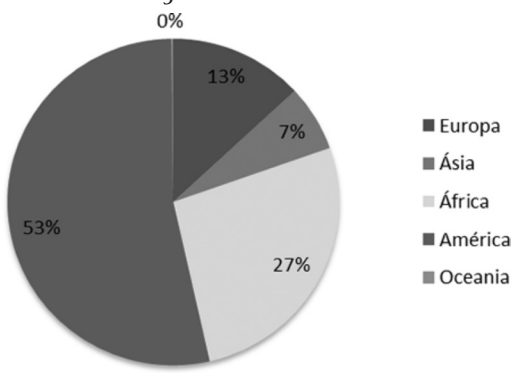
Figura 6 – Escolaridade das mulheres privadas de liberdade. Brasil. Junho de 2014



Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

Do total de presos no Brasil, 2.778 são estrangeiros, 21% deles mulheres, das quais 53% são de origem americana, 27% africana e 13% europeia. O estudo relacionou os principais países de procedência das mulheres estrangeiras: Bolívia, com 99 presas, e Paraguai, com 83.

Figura 7 – Continente de proveniência das presas estrangeiras. Brasil. Junho de 2014



Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.

Em relação aos tipos penais que levaram à condenação, apontou-se que 40% dos presos no Brasil encontram-se recolhidos pela prática de crimes patrimoniais, 27% por tráfico de entorpecentes e 14% por homicídios. A análise de gênero aponta especificidades do encarceramento feminino no Brasil, pois 68% dos crimes pelos quais as mulheres são processadas referem-se ao tráfico de drogas (BRASIL, 2015a, p. 30).

O dado identificado na pesquisa conduzida pelo Ministério da Justiça pode ser confrontado com outras análises. Estudo recente considerou o impacto da política de guerra às drogas no crescimento da população carcerária no Brasil. A desproporcionalidade da política de guerra às drogas e os elevados custos humanos e econômicos da opção política são objeto de críticas (BOITEUX; PÁDUA, 2013). Especialmente em relação ao encarceramento feminino, os pesquisadores apontaram, entre 2007 e 2012, o incremento da 77,12% de mulheres presas por infração à Lei de Drogas (BOITEUX; PÁDUA, 2013, p. 24-27).

Argumenta-se que as condições de vulnerabilidade das mulheres selecionadas pelo sistema penal, na esteira do programa punitivo da Lei de Drogas, fazem com que o foco se direcione a mulheres pobres e negras, o que sugere repensar as estratégias de intervenção penal, priorizando atuações preventivas de natureza social (CORTINA, 2015). Outras pesquisas problematizam os discursos das mulheres envolvidas com o tráfico de drogas. Argumenta-se que o complexo motivacional sugere diferentes percepções sobre o papel feminino em domínio marcadamente masculino. O que também é relevante para análise do crescimento do número de envolvidas com o tráfico de drogas (BARCINSKI, 2009; TAVARES, 2015).

No que tange à política laboral e educacional, alguns dados merecem destaque. De acordo com a Lei de Execução Penal e com a CLT, o trabalho prisional deve ser tanto produtivo quanto educativo, e a remuneração não deve ser fixada aquém de ¾ do salário mínimo. Além disso, a fim de promover o retorno do detento à convivência social, devem-se promover atividades educacionais. Para isso, contemplam-se tanto as atividades escolares quanto a formação profissional, sendo obrigatório o ensino fundamental.

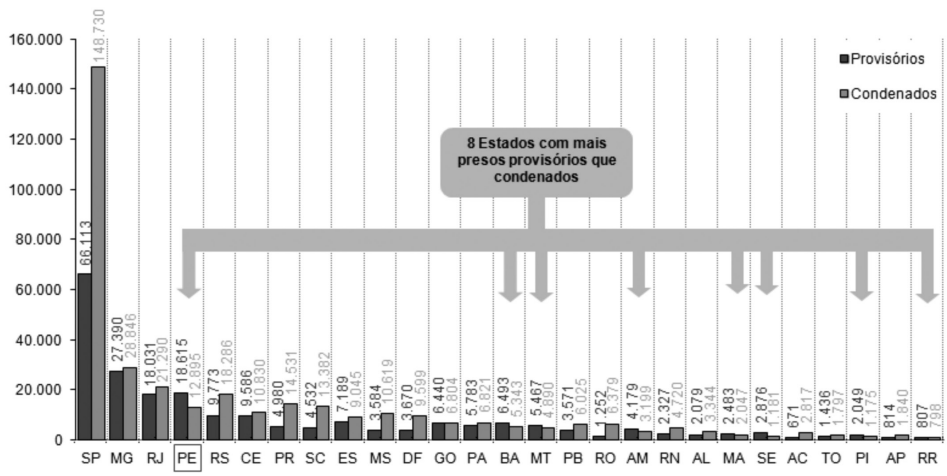
A partir dos dados disponibilizados pelos estados, foi possível mapear, de um lado, que 30% das mulheres presas exercem atividades laborais; de outro lado, apenas 14,3% dos homens têm acesso a atividades desse tipo nos estabelecimentos prisionais (BRASIL, 2015a, p. 33). Os dados indicam que 25,3% das mulheres estão inseridas em atividades educacionais, ao passo que apenas 13,5% dos homens encontram-se nessa situação. Considerando-se os dados integrados, 8,8% das mulheres presas exercem atividade laboral e educativa (BRASIL, 2015a, p. 37).

De acordo com os dados disponibilizados, no primeiro semestre de 2014 foram registradas 566 mortes nas unidades prisionais, metade das quais podem ser consideradas mortes violentas intencionais. Do total, 3% foram mulheres, o que permite constatar a taxa de 8,7 mortes violentas para cada dez mil homens e 1,3 para cada dez mil mulheres presas (BRASIL, 2015a, p. 41).

5. As regras das Nações Unidas e a situação dos "presos provisórios" no Brasil

Outro grave problema é a precariedade das prisões no sentido jurídico, com o impacto correspondente na qualidade da execução penal do país. Observamos que alguns estados brasileiros apresentam mais presos provisórios do que condenados, como demonstra o gráfico abaixo, que não contempla o número de presos em delegacias:

Gráfico 2 – Quantidade de presos condenados x provisórios por Estado



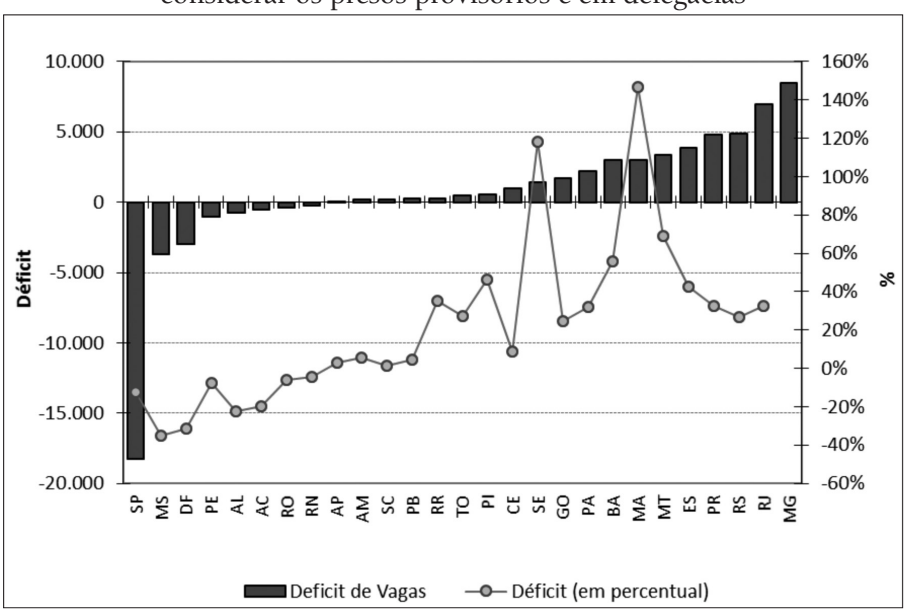
Fonte: Elaboração própria.

Este dado reafirma o fato de que uma das piores distorções do sistema é a grande quantidade de presos sem julgamento. De acordo com as Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento de Reclusos, os "preventivos não julgados" são presumivelmente inocentes e assim precisam ser tratados, devendo ter regime especial cujas regras são as de n. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 e 93. Destacamos aqui as principais: – Os preventivos devem ser mantidos separados dos reclusos condenados;

– Os preventivos dormirão em quartos separados sob reserva de diferente costume local relativo ao clima; – Será sempre dada ao preso preventivo a oportunidade para trabalhar, mas não lhe será exigido trabalhar. Se optar por trabalhar, será remunerado; – O preventivo deve ser autorizado a informar imediatamente a sua família da detenção e devem ser-lhe dadas todas as facilidades razoáveis para comunicar com a sua família e amigos e para receber as suas visitas sob reserva apenas das restrições e supervisão necessárias aos interesses da administração da justiça e à segurança e boa ordem do estabelecimento; – Para efeitos de defesa, o preventivo deve ser autorizado a pedir a designação de um defensor, onde tal assistência exista, e a receber visitas do seu advogado com vista à sua defesa, bem como a preparar e entregar-lhe instruções confidenciais. Para estes efeitos ser-lhe-á dado, se assim o desejar, material de escrita. As entrevistas entre o recluso e o seu advogado podem ser vistas, mas não ouvidas por um funcionário da polícia ou do estabelecimento.

Observamos que, se excluímos os presos provisórios do cálculo do déficit de vagas no sistema prisional, sobram vagas em 19 estados brasileiros, além dos estabelecimentos da União, restando apenas 8 Unidades da Federação nas quais o número de presos condenados excede o número de vagas das penitenciárias (gráfico 3).

Gráfico 3 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, sem considerar os presos provisórios e em delegacias



Fonte: Elaboração própria.

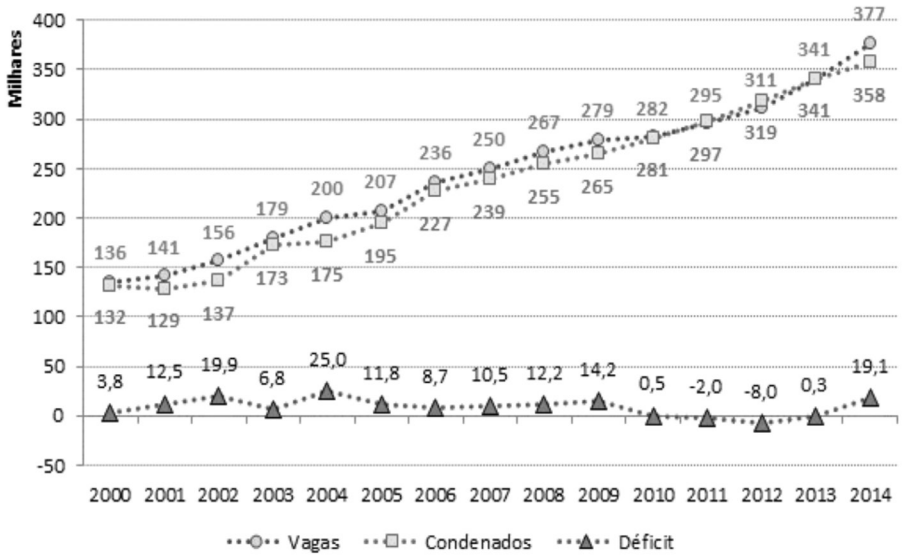
Tabela 1 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, sem considerar os presos provisórios

UF	Vagas	Presos condenados	Déficit	Déficit (%)
SP	130.449	148.730	-18.281	-12%
MS	6.902	10.619	-3.717	-35%
DF	6.605	9.599	-2.994	-31%
PE	11.894	12.895	-1.001	-8%
AL	2.589	3.344	-755	-23%
AC	2.258	2.817	-559	-20%
RO	5.996	6.379	-383	-6%
RN	4.502	4.720	-218	-5%
AP	1.898	1.840	58	3%
AM	3.385	3.199	186	6%
SC	13.596	13.382	214	2%
PB	6.298	6.025	273	5%
RR	1.080	798	282	35%
TO	2.284	1.797	487	27%
PI	1.718	1.175	543	46%
CE	11.790	10.830	960	9%
SE	2.579	1.181	1.398	118%
GO	8.491	6.804	1.687	25%
PA	9.021	6.821	2.200	32%
BA	8.321	5.343	2.978	56%
MA	5.049	2.047	3.002	147%
MT	8.264	4.890	3.374	69%
ES	12.905	9.045	3.860	43%
PR	19.300	14.531	4.769	33%
RS	23.165	18.286	4.879	27%
RJ	28.230	21.290	6.940	33%
MG	37.323	28.846	8.477	29%
União	799	312	487	156%
Total	**376.691**	**357.545**	**19.146**	**5%**

Fonte: Elaboração própria.

Conforme o gráfico 4, apesar de os sucessivos acréscimos nos quantitativos de vagas no sistema prisional, o número de condenados não para de crescer, sendo que ambos os valores registraram alta de aproximadamente 40% nos últimos 15 anos. Dessa forma, observa-se que a série histórica da diferença entre o número de vagas e o número de presos, apesar de algumas oscilações, tem se mantido relativamente estável ao longo da série histórica, apresentando uma sobra de 10 a 20 mil vagas, se retirados os presos provisórios do sistema. Os resultados mais preocupantes podem ser observados entre os anos 2010 a 2013, sendo que em 2011 e 2012 somente os presos condenados, sem os provisórios, já ensejariam o déficit de vagas.

Gráfico 4 – Série histórica dos presos condenados, vagas no sistema penitenciário e déficit de vagas, sem considerar os presos provisórios e em delegacias



Fonte: Elaboração própria.

6. O cumprimento das medidas de segurança

O problema do excesso punitivo não atinge somente o universo prisional masculino e feminino. Também é muito preocupante, sobre todos os aspectos, a situação das pessoas submetidas a medidas de segurança. Apesar da Reforma Penal de 1984, que eliminou do texto da lei os Manicômios Judiciários, trans-

formando-os em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs), e da Reforma Psiquiátrica de 2001 (Lei 10.216), que definiu direitos e anunciou uma perspectiva mais respeitosa de tratamento para as pessoas acometidas de problemas de saúde mental, não se pode negar que os manicômios judiciários continuam existindo e que os direitos definidos na referida lei não estão garantidos para as pessoas submetidas a medidas de segurança. Esta conclusão advém das análises dos dados contidos no último levantamento de que se tem notícia, realizado no ano de 2015.

O relatório se chama justamente "Inspeção aos Manicômios – Relatório Brasil 2015" – e foi realizado pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Nacional do Ministério Público em Defesa da Saúde (Ampasa). Foram efetuadas inspeções em pelo menos um estabelecimento considerado representativo pelos conselhos regionais em 18 unidades da federação. As respostas ao questionário utilizado nem sempre foram completas e consistentes, nem mesmo no que se refere ao número geral de pessoas internadas e suas características, ainda mais se confrontados os dados de outras fontes. Enquanto o Infopen 2014, que é nacional, apresenta o quantitativo de 2.497 pessoas em medida de segurança internação (para 2.666 vagas), o relatório do Conselho Federal de Psicologia 2015 apresenta, para 18 unidades da federação, um número maior, de 2.864 presos/pacientes. Em 2011 o Censo dos Estabelecimentos de Custódia e Tratamento Psiquiátrico apontava para um total de 3.989 pessoas, sendo que destas 2.839 (71%) cumpriam medida de segurança, 117 (3%) tinham tido sua pena convertida em medida de segurança e havia 1.033 pessoas (26%) em situação considerada temporária, ou seja, aguardando laudos psiquiátricos ou com laudo aguardando decisão judicial. (DINIZ, 2013, p. 35). Não temos motivos para acreditar, diante dos dados complementares a este quadro que serão apresentados na sequência, que de 2011 até agora tenha havido uma redução de mais de 1/3 dos internos.

A superlotação que constatamos no sistema de execução das penas também já é considerada problema para o cumprimento de medidas de segurança em pelo menos 7 manicômios, segundo Virgílio de Mattos e Rodrigo Tôrres de Oliveira, variando de 110% a 410% nestes casos. (CFP, 2015, p. 16). O caso mais grave é o do Estado do Maranhão – Hospital Nina Rodrigues – "onde para cada vaga há quatro internos". (CFP, 2015, p. 95).

Contudo, os maiores problemas parecem residir na infraestrutura das instituições existentes (higiene e acomodações péssimas) e no atendimento rea-

lizado, visto que mais da metade dos funcionários é de agentes de segurança – 611 de um total de 1.131 trabalhadores. Somente 45 são psicólogos e só três estados da federação disponibilizam atendimento jurídico – Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul. (CFP, 2015, p. 17).

A composição do corpo de profissionais envolvida na execução das medidas de segurança certamente impacta nas garantias de direitos, visto que se trata de pessoas em conflito com a lei, muitas delas em internação provisória, várias aguardando exames, inclusive toxicológico, outras que foram transferidas em razão de incidentes de insanidade no curso da execução de suas penas e outras ainda que foram transferidas para tais instituições ou alas a título de castigo ou retaliação devido a problemas no lugar onde cumpria pena (CFP, 2015, p. 130).

Sobre as internações provisórias, Sílvia Tedesco avalia que a situação atual é consequência da Lei 12.403/2011 (Novas Medidas Cautelares), que permite em seu art. 319, VII, a internação provisória no caso de "crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do CP) e houver risco de reiteração". No entanto, a autora citada também pondera que os dados gerais coletados nas instituições vistoriadas sobre os tipos de crimes praticados pelos internos apontam para apenas 12% de crimes mais graves, sendo que 47% dos crimes praticados são de menor potencial ofensivo, embora haja um alto percentual de ausência de respostas a este item. Entende-se, portanto, que há uma séria contradição na estrutura interna do sistema penal no que tange à medida de segurança de internação, pois se supõem que estes 47% deveriam estar em tratamento ambulatorial. De qualquer modo, assusta o fato de que já é maior o número de pessoas internadas para exames (41%) se comparado ao número de pacientes permanentes (35%). (CFP, 2015, p. 137).

O problema das drogas parece ter agravado o andamento dos exames de sanidade mental, com as internações compulsórias e as solicitações de exames toxicológicos para averiguação da responsabilidade penal, segundo Tania Kolker, que também alerta para a crescente conversão das prisões provisórias em internações cautelares (CFP, 2015, p. 130). Além disso, há informação de que apenas 18% das instituições cumpre a periodicidade *mínima* dos exames de sanidade (CFP, 2015, p. 120).

É muito difícil que relatórios como esses tragam informações sobre tortura, pois as visitas são acompanhadas por funcionários, apesar da orientação aos membros das equipes de inspeção para circularem sozinhos e terem conversas

reservadas com os internos. Em geral, as violações são descritas como maus-tratos (12% num universo em que 47% dos questionários ficaram sem resposta para este item) e o tipo de ocorrência que mais se aproxima de problemas extremados está descrito no parágrafo que segue:

> (...) foi citado, em duas unidades, o uso de taser com pacientes em crise; sendo que, em um desses estabelecimentos, foi encontrado um paciente que já estaria isolado há cerca de três meses, período em que sua cela só teria sido limpa duas vezes, em que o paciente teria se queixado de problemas de saúde sem ter sido conduzido a um médico. Ainda nesse estabelecimento houve relatos explícitos de maus tratos por parte dos agentes penitenciários e de ameaça por parte de um dos psiquiatras, que segundo denúncia de pacientes teria dito que se eles continuassem perguntando sobre seu tempo nesta unidade, ou os deixaria ainda mais um ano, ou os deixaria no isolamento. Por último, como era de se esperar, também foi mencionado o uso excessivo de medicação e a falta de acesso à assistência médica também apareceu em outros relatos. (CFP, 2015, p. 135).

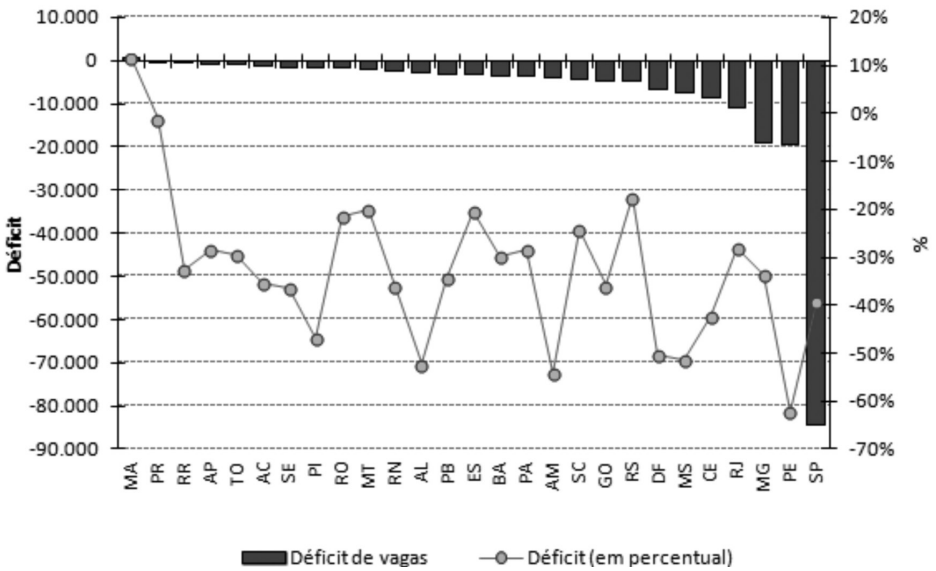
7. Uma proposta para definir critérios para a ação

O problema mais comum que os relatórios internos e internacionais apresentam no que se refere ao problema prisional no Brasil é a superlotação. Sendo assim, e com o intuito de identificar as unidades federativas prioritárias para a realização de ações visando resolver pelo menos uma parte dos problemas citados, optamos por fazer um *ranking* com o objetivo de verificar estatisticamente quais estados apresentam as situações consideradas mais críticas dentro do sistema carcerário. Levamos em consideração apenas os dados referentes à população masculina encarcerada em estabelecimentos prisionais para imputáveis, pois os dados, neste caso, já são coletados há mais tempo, ao contrário do que se percebe no caso das mulheres, e são considerados mais consistentes do que aqueles referentes às pessoas em medida de segurança.

O *ranking* foi feito sob a análise de quatro aspectos: a. o déficit de vagas (em termos relativos) dado pela variação percentual entre o número de presos e o número de vagas dentro dos presídios; b. a quantidade de presos para cada cem mil habitantes; c. a relação percentual entre a quantidade de presos provisórios e o total de presos; d. a identificação dos estados onde estão os piores presídios do Brasil.

a. As informações de déficit de vagas foram extraídas do sistema Infopen, disponível no site do Ministério da Justiça, referentes a julho de 2014. O cômputo do déficit não considera os presos em delegacias, mas somente os que estão situados nos presídios e inclui todos os tipos de sistema: fechado, semiaberto, aberto, medida de segurança internação, medida de segurança tratamento e cautelar (provisório). Conforme o gráfico 5 apresentado a seguir, por este critério destaca-se especialmente o estado de Pernambuco, com um déficit de vagas em torno de 60%, seguido dos estados de Amazonas, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Piauí, com déficits na casa dos 50%. O estado de São Paulo tem o maior número em números absolutos, mas também é um dos estados mais populosos e com um grande número de instituições prisionais.

Gráfico 5 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, considerando os presos provisórios no sistema penitenciário



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, considerando os presos provisórios no sistema penitenciário

UF	Vagas	Presos condenados	Déficit	Déficit (%)
MA	5.049	4.530	519	11%
PR	19.300	19.511	-211	-1%

UF	Vagas	Presos condenados	Déficit	Déficit (%)
RR	1.080	1.605	-525	-33%
AP	1.898	2.654	-756	-28%
TO	2.284	3.233	-949	-29%
AC	2.258	3.488	-1.230	-35%
SE	2.579	4.057	-1.478	-36%
PI	1.718	3.224	-1.506	-47%
RO	5.996	7.631	-1.635	-21%
MT	8.264	10.357	-2.093	-20%
RN	4.502	7.047	-2.545	-36%
AL	2.589	5.423	-2.834	-52%
PB	6.298	9.596	-3.298	-34%
ES	12.905	16.234	-3.329	-21%
BA	8.321	11.836	-3.515	-30%
PA	9.021	12.604	-3.583	-28%
AM	3.385	7.378	-3.993	-54%
SC	13.596	17.914	-4.318	-24%
GO	8.491	13.244	-4.753	-36%
RS	23.165	28.059	-4.894	-17%
DF	6.605	13.269	-6.664	-50%
MS	6.902	14.203	-7.301	-51%
CE	11.790	20.416	-8.626	-42%
RJ	28.230	39.321	-11.091	-28%
MG	37.323	56.236	-18.913	-34%
PE	11.894	31.510	-19.616	-62%
SP	130.449	214.843	-84.394	-39%
União	799	364	435	120%
Total	**376.691**	**579.787**	**-203.096**	**-35%**

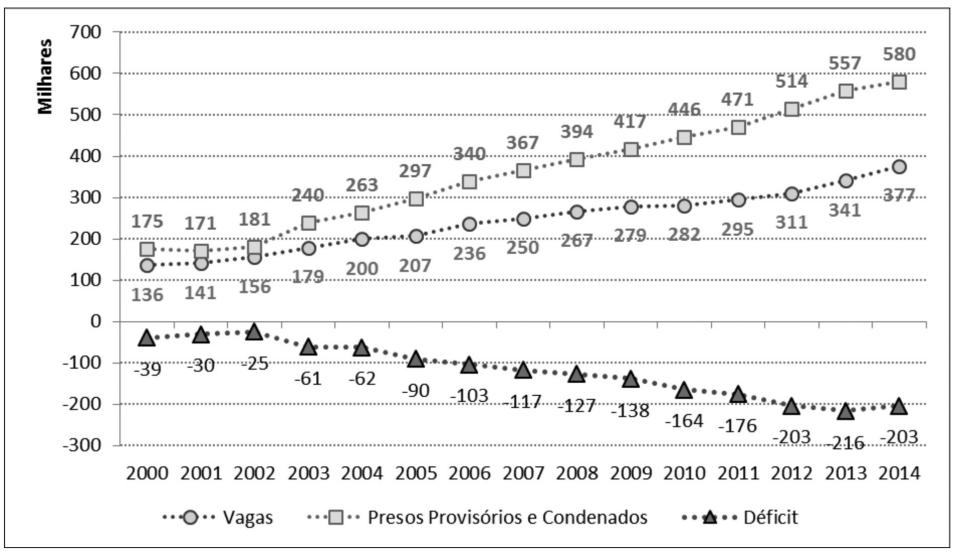
Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 6 demonstra a situação preocupante nos presídios brasileiros. O déficit de vagas que era de 39 mil no ano de 2000, após 15 anos, atingiu o patamar de 203 mil no ano de 2014, o que representou acréscimo de 417% no pe-

Zackseski, Cristina; Machado, Bruno Amaral; Azevedo, Gabriela. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 24, vol. 126, p. 291-331, dez. 2016.

ríodo. Comparando-se com o gráfico 5 apresentado anteriormente, constata-se que o maior problema está em relação ao aumento no número de presos provisórios, pois o déficit de vagas sem os provisórios permaneceu relativamente equilibrado ao longo da série histórica, enquanto, ao contrário, nesta análise, o déficit de vagas tem aumentado a cada ano.

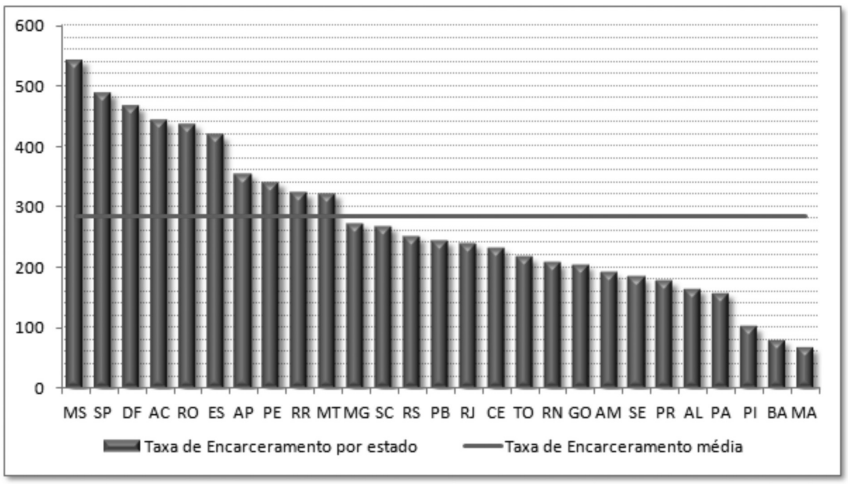
Gráfico 6 – Série histórica dos presos condenados, vagas no sistema penitenciário e déficit de vagas, considerando os presos condenados e provisórios



Fonte: Elaboração própria.

b. A quantidade de presos para cada cem mil habitantes, também retirada do relatório do Infopen, indica 17 unidades federativas com taxa de encarceramento acima da média, e apenas 10 abaixo. Essa simples análise permite concluir que a elevada taxa de encarceramento nacional é significativamente influenciada pelas práticas de apenas alguns estados, notadamente, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Acre, Rondônia e Espírito Santo, todos esses com índice superior a 400 presos por cem mil habitantes. O fato de São Paulo abarcar 22% da população brasileira e 37% da população prisional, certamente influencia nesta significativa taxa nacional. Outros estados que merecem destaque são Amapá, Pernambuco, Roraima e Mato Grosso, todos eles com mais de 300 presos por cem mil habitantes.

Gráfico 7 – Taxa de encarceramento por Estado: número de presos por cem mil habitantes



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Taxa de encarceramento por Estado: número de presos por cem mil habitantes

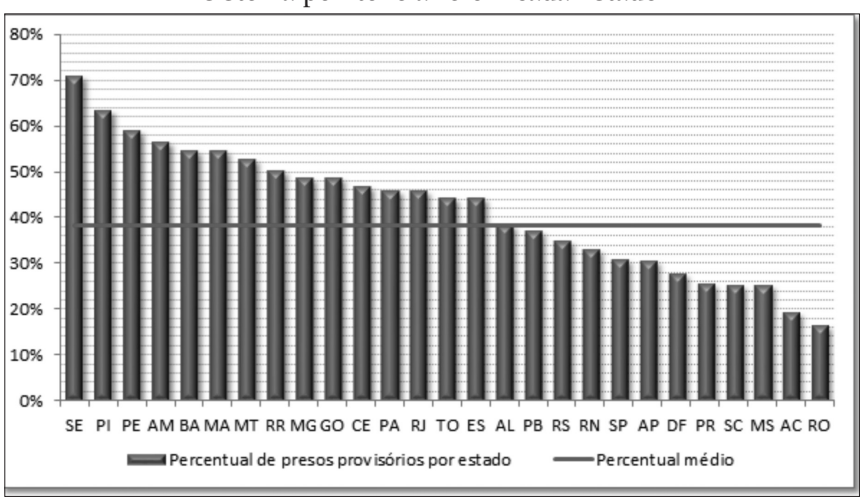
UF	Presos	População	Taxa de encarceramento
MS	14.203	2.619.657	542
SP	214.843	44.035.304	488
DF	13.269	2.852.372	465
AC	3.488	790.101	441
RO	7.631	1.748.531	436
ES	16.234	3.885.049	418
AP	2.654	750.912	353
PE	31.510	9.277.727	340
RR	1.605	496.936	323
MT	10.357	3.224.357	321
MG	56.236	20.734.097	271
SC	17.914	6.727.148	266
RS	28.059	11.207.274	250
PB	9.596	3.943.885	243
RJ	39.321	16.461.173	239
CE	20.416	8.842.791	231

UF	Presos	População	Taxa de encarceramento
TO	3.233	1.496.880	216
RN	7.047	3.408.510	207
GO	13.244	6.523.222	203
AM	7.378	3.873.743	190
SE	4.057	2.219.574	183
PR	19.511	11.081.692	176
AL	5.423	3.321.730	163
PA	12.604	8.063.393	156
PI	3.224	3.194.718	101
BA	11.836	15.126.371	78
MA	4.530	6.850.884	66
União	364	202.758.031	0
Total	**579.787**	**202.758.031**	**286**

Fonte: Elaboração própria.

c. Quanto ao percentual de presos provisórios, destacamos especialmente os estados de Sergipe, Piauí e Pernambuco, mas estão acima da média nacional outros 12 estados, sendo, portanto, 15 ao todo os estados com grande população prisional composta de pessoas sem julgamento.

Gráfico 8 – Número de presos provisórios sobre o total de presos do sistema penitenciário em cada Estado



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – Percentual de presos provisórios em cada estado

UF	Total de presos	Presos provisórios	Percentual de provisórios
SE	4.057	2.876	70,9%
PI	3.224	2.049	63,6%
PE	31.510	18.615	59,1%
AM	7.378	4.179	56,6%
BA	11.836	6.493	54,9%
MA	4.530	2.483	54,8%
MT	10.357	5.467	52,8%
RR	1.605	807	50,3%
MG	56.236	27.390	48,7%
GO	13.244	6.440	48,6%
CE	20.416	9.586	47,0%
PA	12.604	5.783	45,9%
RJ	39.321	18.031	45,9%
TO	3.233	1.436	44,4%
ES	16.234	7.189	44,3%
AL	5.423	2.079	38,3%
PB	9.596	3.571	37,2%
RS	28.059	9.773	34,8%
RN	7.047	2.327	33,0%
SP	214.843	66.113	30,8%
AP	2.654	814	30,7%
DF	13.269	3.670	27,7%
PR	19.511	4.980	25,5%
SC	17.914	4.532	25,3%
MS	14.203	3.584	25,2%
AC	3.488	671	19,2%
RO	7.631	1.252	16,4%
União	364	52	14,3%
Total	**579.787**	**222.242**	**38,3%**

Fonte: Elaboração própria.

d. A última variável inserida no modelo diz respeito aos piores presídios do Brasil. Segundo dados apurados no Relatório da CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados 2015 (p. 42), os cinco piores presídios do país são, nesta ordem: o Presídio Central de Porto Alegre (RS), a Colônia Penal Agrícola de Mato Grosso do Sul (MS), o Presídio Aníbal Bruno do Recife (PE), o Presídio Lemos de Brito de Salvador (BA) e o Centro de Detenção de Pinhei-

ros (SP). Contudo, esta lista aparece num anexo do Relatório,[8] sem que haja qualquer fundamentação sobre os critérios utilizados para sua confecção, ao contrário do Relatório da CPI de 2008, que chegou a uma lista de 10 presídios em piores condições, combinando os seguintes fatores: superlotação, insalubridade, arquitetura prisional, ressocialização por meio do Estado e do trabalho, assistência médica e maus-tratos.[9] Sendo assim, utilizamos outras fontes para a composição de uma nova lista dos piores presídios. Chegamos a uma lista com nove presídios em piores condições utilizando notícias e relatórios de instituições que se ocupam de avaliar esta situação no país, como a Pastoral Carcerária, o Conselho Nacional de Justiça e a ONG Justiça Global. Sendo assim, completamos a lista dos piores presídios da CPI 2015 com as seguintes instituições prisionais: Penitenciária de Urso Branco (RO), Cadeia Vidal Pessoa (AM), Complexo Prisional de Pedrinhas (MA) e Centro de Detenção Provisória de Osasco (SP). Esta lista ficaria facilmente com 10 instituições prisionais se o Instituto Masculino Paulo Sarasate (CE) não tivesse sido fechado em 2013. Os nove piores presídios estão, portanto, localizados nos estados de São Paulo (2), Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia e Rio Grande do Sul.

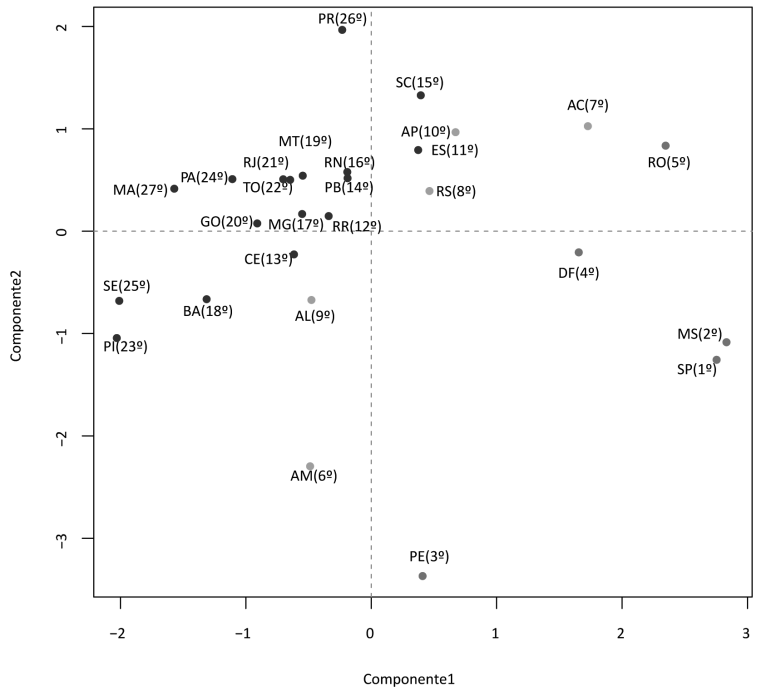
Como já dissemos na introdução deste trabalho, a fim de consolidar todos os dados acima apresentados, utilizamos técnica de análise estatística chamada de Análise de Componentes Principais, que tem por objetivo transformar as três variáveis em apenas duas, que são combinações lineares das demais, de tal forma que seja possível criar uma pontuação (fatores) por estado e, consequentemente, um *ranking* de prioridade.

8. Trata-se de um requerimento formulado pelo Deputado Waldir (PMDB – GO) aprovado em abril de 2015 para que missão oficial a ser realizada por membros da comissão que trabalhou na CPI "estude e avalie a evolução dos sistemas prisionais por vários ângulos". Segue-se ao requerimento uma lista dos 5 piores presídios, dos 5 melhores e dos 3 melhores presídios do mundo.

9. A lista seria a seguinte, com bem mais de 10 instituições, pois alguns postos são ocupados por mais de uma: 1.º – Presídio Central de Porto Alegre/RS, 2.º – Colônia Agrícola de Campo Grande/MS, 3.º – Distrito Policial de Contagem (BH) e Delegacias de Valparaíso (Goiás); 52.º DP, em Nova Iguaçu, e 53.º DP, em Mesquita, no Rio de Janeiro, 4.º – Presídio Lemos de Brito, em Salvador (BA); Vicente Piragibe, no Rio de Janeiro; Presídio Aníbal Bruno, no Recife (PE) e Penitenciária Masculina Dr. José Mário Alves da Silva, o "Urso Branco", de Porto Velho (RO) e Complexo Policial de Barreiras (BA), 5.º – Centro de Detenção Provisória de Pinheiros (SP), 6.º – Instituto Masculino Paulo Sarasate – Fortaleza (CE), 7.º – Penitenciária Feminina Bom Pastor – Pernambuco, 8.º – Penitenciária Feminina de Santa Catarina, 9.º – Casa de Custódia Masculina do Piauí, 10.º – Casa de Detenção Masculina SEJUC – Maranhão.

No Gráfico 9 apresentado a seguir, estão destacados em vermelho os cinco estados prioritários, a saber: São Paulo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Distrito Federal e Rondônia, pois combinam valores mais altos nos indicadores anteriormente apresentados do que os demais. Ocupam da 6.ª a 10.ª posição os estados de Amazonas, Acre, Rio Grande do Sul, Alagoas e Amapá. A localidade com melhor condição prisional, segundo os critérios analisados, é o Maranhão, que decorre do fato de este estado apresentar a menor taxa de encarceramento nacional (66 presos por cem mil habitantes) e ser o único em que não existe déficit de vagas, ao contrário, cerca de 11% das 5.049 vagas existentes nos presídios estão desocupadas. Apesar disso, esta situação está longe de ser a ideal, pois o estado apresenta elevado índice de presos provisórios e tem um dos piores presídios do país.

Gráfico 9 – Classificação dos Estados de acordo com o sistema penitenciário



Fonte: Elaboração própria.

Em estudo semelhante, realizado em 2008 (ZACKSESKI, 2011), as prioridades eram os estados de Roraima e do Rio de Janeiro, seguidos de Alagoas, Piauí e Bahia e do grupo com Rondônia, Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (nesta ordem). Houve uma mudança na ordem de prioridades desde aquela data até hoje, cuja razão ainda não pudemos identificar.

A atual ordem de gravidade da situação prisional por estado, bem como os dados utilizados estão dispostos na tabela a seguir:

Tabela 5 – Análise do perfil carcerário por Estado

UF		Prioridade	Nº Presos Sistema Fechado	Nº Presos Sistema Semi-Aberto	Nº Presos Sistema Aberto	Nº Presos Med. Seg. Internação	Nº Presos Med. Seg. Tratamento	Provisórios	Nº Presos Total	Nº Vagas	Déficit (Presos x Vagas)	% Déficit	Taxa de Encarce-ramento	% Provisórios x Presos	Os 9 Piores Presídios
SP	São Paulo	1º	117.129	30.480	33	1.076	12	66.113	214.843	130.449	-84.394	-39%	487,9	31%	2
MS	Mato Grosso do Sul	2º	7.181	1.987	1.412	24	15	3.584	14.203	6.902	-7.301	-51%	542,2	25%	1
PE	Pernambuco	3º	9.090	3.718	87	0	0	18.615	31.510	11.894	-19.616	-62%	339,6	59%	1
DF	Distrito Federal	4º	6.198	3.322	0	79	0	3.670	13.269	6.605	-6.664	-50%	465,2	28%	0
RO	Rondônia	5º	3.401	1.142	1.807	14	15	1.252	7.631	5.996	-1.635	-21%	436,4	16%	1
AM	Amazonas	6º	1.662	880	653	4	0	4.179	7.378	3.385	-3.993	-54%	190,5	57%	1
AC	Acre	7º	2.186	624	2	3	2	671	3.488	2.258	-1.230	-35%	441,5	19%	0
RS	Rio Grande do Sul	8º	10.171	6.265	1.758	62	30	9.773	28.059	23.165	-4.894	-17%	250,4	35%	1
AL	Alagoas	9º	1.227	1.174	904	39	0	2.079	5.423	2.589	-2.834	-52%	163,3	38%	0
AP	Amapá	10º	1.126	660	36	17	1	814	2.654	1.898	-756	-28%	353,4	31%	0
ES	Espírito Santo	11º	6.025	2.927	28	63	2	7.189	16.234	12.905	-3.329	-21%	417,9	44%	0
RR	Roraima	12º	401	163	234	0	0	807	1.605	1.080	-525	-33%	323,0	50%	0
CE	Ceará	13º	4.621	3.405	2.695	81	28	9.586	20.416	11.790	-8.626	-42%	230,9	47%	0
PB	Paraíba	14º	4.270	1.118	553	44	40	3.571	9.596	6.298	-3.298	-34%	243,3	37%	0
SC	Santa Catarina	15º	7.473	3.866	1.948	94	1	4.532	17.914	13.596	-4.318	-24%	266,3	25%	0
RN	Rio Grande do Norte	16º	3.128	945	565	44	38	2.327	7.047	4.502	-2.545	-36%	206,7	33%	0
MG	Minas Gerais	17º	19.642	7.836	1.184	174	10	27.390	56.236	37.323	-18.913	-34%	271,2	49%	0
BA	Bahia	18º	3.221	2.037	36	49	0	6.493	11.836	8.321	-3.515	-30%	78,2	55%	1
MT	Mato Grosso	19º	4.147	671	49	22	1	5.467	10.357	8.264	-2.093	-20%	321,2	53%	0
GO	Goiás	20º	4.539	1.741	494	29	1	6.440	13.244	8.491	-4.753	-36%	203,0	49%	0
RJ	Rio de Janeiro	21º	12.209	8.613	250	55	163	18.031	39.321	28.230	-11.091	-28%	238,9	46%	0
TO	Tocantins	22º	1.334	418	33	12	0	1.436	3.233	2.284	-949	-29%	216,0	44%	0
PI	Piauí	23º	728	332	94	21	0	2.049	3.224	1.718	-1.506	-47%	100,9	64%	0
PA	Pará	24º	5.360	1.338	0	123	0	5.783	12.604	9.021	-3.583	-28%	156,3	46%	0
SE	Sergipe	25º	955	129	57	40	0	2.876	4.057	2.579	-1.478	-36%	182,8	71%	0
PR	Paraná	26º	11.046	3.128	29	327	1	4.980	19.511	19.300	-211	-1%	176,1	26%	0
MA	Maranhão	27º	1.231	720	95	1	0	2.483	4.530	5.049	519	11%	66,1	55%	1
União			312	0	0	0	0	52	364	799	435	120%	0,2	14%	0
Total			**250.013**	**89.639**	**15.036**	**2.497**	**360**	**222.242**	**579.787**	**376.691**	**-203.096**	**-35,0%**	**286,0**	**38%**	**9**

Fonte: Elaboração própria.

8. Conclusões

Não é de hoje que sabemos que são graves as distorções na prática das execuções penais no Brasil, mas neste trabalho procuramos pontuar alguns fatores que podem ser utilizados no planejamento de ações com vistas a resolver este velho problema, de forma que esta área não permaneça numa situação que ultrapassa "padrões máximos de irracionalidade" (ZAFFARONI, 1991, p. 234).

Sabemos, contudo, que os dados analisados são dados oficiais, nem sempre confiáveis, e que muitas vezes não dizem tudo o que é preciso sobre os diversos contextos estaduais.[10] O Estado do Espírito Santo, por exemplo, apresenta-se estatisticamente como sendo de baixa prioridade, mas o relatório de inspeção do Conselho de Política Criminal e Penitenciária de 2009, por exemplo, já registrava o cumprimento de pena em *containers*, significando que a existência ou não de vaga por si só não atende condições mínimas de cumprimento de pena estabelecidas nacional e internacionalmente.

Outra situação que não está imediatamente visível é a relação entre a política de segurança, como é o caso das políticas de intolerância, ou mesmo da política judiciária, como o estabelecimento de metas, com a situação prisional. De acordo com o Relatório de 2015 da *Human Rights Watch,* específico sobre a situação de Pernambuco, um dos fatores que contribuiu para a superlotação naquele estado foi a implantação de uma política de segurança pública que abriu o primeiro filtro do sistema em 2007 – o Pacto Pela Vida.[11] Este é um

10. Observamos muitas inconsistências no Relatório do Infopen 2015 no tocante aos estados de Roraima, Piauí, Sergipe e São Paulo.

11. "Naquele ano, o então governador Eduardo Campos lançava o Pacto Pela Vida, um programa que buscava estabelecer uma melhor coordenação entre as polícias civis e militar, promotores, defensores públicos e representantes dos três poderes do estado. O programa fortaleceu a polícia, com incremento de pessoal e equipamentos e estabeleceu bonificações financeiras a policiais pelo alcance de metas relacionadas à apreensão de drogas e armas, execução de mandados de prisão e diminuição de taxas de criminalidade, o que funcionou como incentivo para que a polícia promovesse mais detenções e maior encarceramento.
O número de pessoas presas em Pernambuco aumentou 68% desde a implementação do Pacto pela Vida, ao final de 2007, enquanto a capacidade penitenciária aumentou apenas 26 por cento. Um resultado não previsto no Pacto Pela Vida, portanto, foi o agravamento da já severa superlotação das prisões pernambucanas. Antes do lançamento do programa, eles abrigavam o dobro do número de presos para sua capacidade; desde então passaram a abrigar o triplo." (HRW, 2015, p. 10)

alerta importante, porque o mesmo tipo de política foi implantada na Bahia (FREITAS, 2015) e está sendo implantada no Distrito Federal.

No caso de São Paulo, a situação crítica já se arrasta por décadas, sendo muito preocupantes dois fatos principais relacionados ao caos penitenciário paulista – a criação de facções criminosas (especialmente o PCC) e as inúmeras rebeliões. A Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de São Paulo destaca entre as causas das rebeliões justamente a falta de observância às regras nacionais e internacionais para a população reclusa, tais como: "a falta de assistência jurídica, as condições desumanas e a tortura (IHRC, 2011, p. 11). Estas últimas, combinadas com a superlotação, seriam responsáveis pela criação da referida facção criminosa. Contudo, o evento que mais se destacou no que se refere ao sistema prisional paulista foi o que ficou conhecido como o Maio Sangrento de 2006, que contém três aspectos da violência daquele estado: a corrupção dos agentes públicos; a violência policial; a falência do sistema prisional. Houve uma megarrebelião que envolveu 74 unidades prisionais no estado entre os dias 12 e 15 de maio de 2006,[12] sendo que as mortes seguiram ocorrendo até o dia 20 daquele mês (IHRC, 2011, p. 22). Para além dos números, impressiona a forma com que ocorreram e cessaram as rebeliões. A ação rápida e orquestrada surpreendeu, pois nunca houve uma demonstração de força e articulação como esta na história do sistema penitenciário nacional; o término foi igualmente surpreendente, chegando até mesmo a levantar suspeita sobre um possível acordo entre o Governo de São Paulo e o PCC.[13]

A ordem dada pelo PCC – o chamado "Salve Geral" – em 12 de maio de 2006 para o início de ataques no Estado teria sido decorrente de um esquema de achaques (extorsão), praticados contra familiares de líderes do PCC em

12. As unidades em que ocorreram as rebeliões estavam com um grau de superlotação de 147% em 2006. Em 2011 já apresentavam 195% segundo dados da Secretaria de Administração Penitenciária. (IHRC, 2011, p. 12)

13. "As rebeliões aconteceram em ondas de adesão, evidenciando o impressionante poder de mando e articulação da facção no sistema em que corrupção, condições desumanas, falta de assistência jurídica e torturas têm ajudado a fortalecer o PCC. A suspensão quase simultânea das dezenas de rebeliões levantou forte suspeita de que o governo teria feito um acordo de teor desconhecido com o PCC. As autoridades estatais nunca negaram que houve um encontro (ou 'conversa') com o suposto líder da facção." (IHRC, 2011, p. 27)

2005.[14] Estes casos, quando descobertos, não foram devidamente investigados pela Polícia Civil. Ocorreram 493 mortes – por arma de fogo – entre os dias 12 e 20 de maio de 2006 em todo o Estado de São Paulo (IHRC, 2011, p. 22). Destas mortes, os pesquisadores da *International Human Rights Clinic* e a Justiça Global acreditam que 122 tenham sido execuções com a participação de policiais. (IHRC, 2011, p. 3).[15] Esse caso de violência que excede os limites físicos das prisões é um exemplo da interseção entre as várias instituições que compõem o sistema penal e de como as distorções de uma acabam implicando em danos colaterais, em prejuízo da sociedade inteira, alimentando um clima de guerra e descontrole que pode produzir cada vez mais respostas violentas.

Contudo, não temos elementos para analisar todas as situações identificadas.[16] Sabemos, no entanto, que o problema não reside apenas no universo masculino. As recentes pesquisas realizadas no sistema prisional brasileiro apontam o crescimento exponencial da população carcerária feminina, fenômeno diretamente associado à política de guerra às drogas. O tráfico de entorpecentes corresponde ao tipo penal que levou ao cárcere 68% das mulheres presas, conforme dados do ano de 2014. Predominam nas prisões as mulheres negras, com baixo nível de escolaridade. As estruturas e espaços são inadequados e não contemplam, em regra, as necessidades das gestantes e mães.

14. "Desde 2005, policiais civis da cidade de Suzano achacavam os líderes do PCC, interceptando ilegalmente as conversas telefônicas de seus familiares e cobrando propina para não os prenderem. Em março de 2005, o enteado de Marcola, Rodrigo Olivatto de Morais, foi sequestrado por policiais civis de Suzano. Ele foi espancado, ameaçado, detido ilegalmente na Delegacia de Suzano e liberado mediante o pagamento de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais) de resgate, efetuado pelo dito líder do PCC que, no dia em que se iniciaram os ataques de maio de 2006, avisou no DEIC: '[isso] não vai ficar barato'." (IHRC, 2011, p. 26)

15. "O PCC matou dezenas de agentes públicos, todos de baixo escalão. Geralmente, os funcionários foram surpreendidos em seu horário de folga, nos primeiros dois dias da onda de violência, em razão da falha do governo em alertar devidamente seus policiais e agentes penitenciários sobre o ataque que já havia sido anunciado. Alguns agentes públicos possivelmente foram mortos por pessoas que não pertenciam ao PCC, e que se aproveitaram dos ataques para acobertarem suas ações. (...) A polícia pode até ter matado algumas pessoas em legítima defesa durante os confrontos reais, mas policiais também executaram dezenas de pessoas em ações ilegítimas, tais como 'tiroteios' forjados, após o PCC já ter cessado os ataques coordenados." (IHRC, 2011, p. 27)

16. Sobre a situação de Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rondônia, estados classificados como de alta prioridade, ainda não temos informações suficientes para fazer a leitura dos dados apresentados.

Há grande distância entre o disposto na Lei de Execução Penal e a realidade vivenciada no sistema prisional brasileiro.

É importante frisar também que, embora a situação prisional exija estudos e análises cautelosas sobre as providências a ser tomadas, já existem algumas iniciativas importantes em curso que certamente contribuirão para sanar as ilegalidades mais flagrantes e as distorções que provocam os conhecidos e relatados casos de violência. Nesse sentido, o Rio de Janeiro, que era o segundo estado em situação mais grave identificada no estudo que fizemos em 2008, foi o primeiro estado a contar com um mutirão para a revisão de penas cumpridas e/ou progressão de regime. Este trabalho foi realizado no mês de agosto de 2008, tendo sido organizado pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pela Defensoria Pública Geral do Estado e pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. Os focos iniciais do trabalho foram o Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (Complexo Gericinó) e o Presídio Carlos Tinoco da Fonseca (Campos), tendo sido abrangida uma população carcerária de 2.200 apenados. No último dos quatro mutirões, ocorrido entre setembro e novembro de 2009, foram analisados 3.611 processos e concedida a liberdade a 1.125 condenados.

De qualquer maneira, os dados dos mutirões carcerários promovidos pelo CNJ até agora demonstram a necessidade de revisão das práticas de controle da execução penal no Brasil. Desde o início em 2008 até 20 de janeiro de 2010 foram analisados 95.383 processos em 18 estados da federação, libertadas 18.962 pessoas e concedidos 31.523 benefícios. Nos anos de 2010 e 2011 foram analisados 310 mil processos, sendo concedidos mais de 48 mil benefícios, dentre eles alvarás de soltura, 24.884 liberdades, progressão de pena, trabalho externo etc. (CNJ, 2012, p. 96). Torna-se flagrante, portanto, a necessidade de estrutura e de tecnologia para a otimização deste controle, mas, principalmente, de uma orientação enfática aos Juízes de Execuções Penais para que acompanhem de perto e com maior presteza a situação dos condenados que têm sob sua responsabilidade.

Em todos os planos nacionais de Direitos Humanos e de Segurança Pública que tivemos a partir de 1996 o tema das execuções penais está colocado. Somente a título de exemplo, o Plano Nacional de Direitos Humanos 3, lançado em dezembro de 2009, no segundo mandato do ex-presidente Lula, há uma diretriz (n. 16) na qual estão contidas diversas medidas destinadas à melhoria do sistema penitenciário: – a instituição da obrigatoriedade da oferta de ensino pelos estabelecimentos penais e a remição de pena por estudo; – a possibilidade de elaboração de decretos extraordinários de indulto a condenados por

crimes "sem violência real" que possam significar uma redução substancial da população carcerária brasileira; – a limitação do uso da prisão cautelar (vedação da decretação de prisão preventiva em casos que envolvam crimes com pena máxima inferior a 4 (quatro) anos e estabelecimento de prazo máximo de 81 dias para prisão provisória); – a realização de revisões periódicas processuais dos processos de execução penal da população carcerária.

Algumas destas medidas já se encontram em curso. A Lei 12.403/2011 alterou diversos artigos do Código de Processo Penal, acolhendo a recomendação para vedar a prisão preventiva para réus primários que tenham praticados crimes com pena máxima inferior a 4 (quatro) anos. Assim também há uma recomendação para que o Poder Judiciário e as Defensorias Públicas realizem "mutirões periódicos para análise dos benefícios na execução penal da população encarcerada", mas é preciso que se diga que os mutirões são mecanismos eventuais para situações de urgência, e não processos que devam ser institucionalizados, especialmente se houver a utilização de soluções tecnológicas para o problema do acompanhamento do cumprimento das penas e o investimento em instituições para cumprimento de pena em regimes semiaberto e aberto, permitindo a existência de progressão.

Outro elemento do PNDH-3 sintonizado com as ações do CNJ é a ação destinada à ampliação das campanhas de sensibilização para inclusão social de egressos do sistema prisional, que no CNJ recebeu o nome de Projeto Começar de Novo.[17] Pode-se perceber, portanto, e finalmente, uma preocupação de representantes do poder público com a reinserção social das pessoas que tiveram alguma passagem pelo sistema prisional, visto que a sociedade e o mercado de trabalho não são receptivos, mas ao mesmo tempo devem aceitar que, por enquanto, não existem outras saídas não violentas senão a abertura de possibilidades de inclusão e o desenvolvimento de estratégias preventivas, tanto para os criminalizado quanto para os criminalizáveis.

Além das medidas citadas, também por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Ministério da Justiça e o TJSP, foram introduzidas no Brasil as Audiências de Custódia, no mês de fevereiro de 2015. Seu objetivo declarado é prevenir a tortura e o encarceramento provisório, providenciando o contato das pessoas presas em flagrante com um Juiz nas primeiras 24 horas que se seguem à prisão. Isso não ocorria na sistemática anterior, que ainda é

17. Disponível em: [www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo]. Acesso em: 02 dez. 2015.

a prevista no Código de Processo Penal brasileiro (art. 306),[18] na qual o juiz decidia pela liberdade ou não da pessoa presa a partir do que constava no auto de prisão em flagrante, o que vinha dando margem a abusos e violências contra os presos por parte da polícia (ACAT, 2015), além de limitar o direito à ampla defesa e ao contraditório, contrariando a normativa internacional que prevê que o preso deve ser apresentado sem demora à presença de um juiz. Tais audiências servem, portanto, para que seja garantido o acesso à justiça destas pessoas de forma que possam, tanto por meio de seus defensores quanto por sua própria voz, relatar os fatos ocorridos no momento da prisão e nas primeiras horas que estiveram presos. Somente para exemplificar os efeitos das audiências utilizaremos alguns dados sobre a implantação em São Paulo e no Distrito Federal que indicam efeito desencarcerador em cerca de 50% dos casos nas duas realidades citadas. Em São Paulo as audiências de custódia evitaram que 2.600 pessoas fossem presas entre fevereiro e julho de 2015.[19] No Distrito Federal, que foi a última unidade da Federação a implantá-las, temos um balanço, portanto, de um período mais curto: de 14 a 23 de outubro foram realizadas 288 audiências, sendo que em 164 casos foi concedida a liberdade provisória (54% dos casos). (NAC/TJDF).

Tais iniciativas ainda não são suficientes para reduzir a violência que o próprio sistema penal produz, mas ainda assim são bem-vindas todas as iniciativas capazes de reduzir de alguma forma a violência. Sendo assim, os dados apresentados neste estudo devem ser vistos como um ponto de partida, ou como uma tentativa de se pensar indicadores para atuação política a partir das informações disponíveis.

9. Referências

AÇÃO DOS CRISTÃOS PARA A ABOLIÇÃO DA TORTURA (ACAT) et. al. (org.). *Julgando a tortura:* Análise de jurisprudência nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2010). 2015. Disponível em: [www.conectas.org/arquivos/editor/files/Julgando a tortura.pdf]. Acesso em: 24 ago. 2015.

ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança*. Tese de livre-docência. São Paulo: USP, 2006.

18. Está em tramitação o PL 554/2011 do Senado, que altera a lei processual no sentido do que está descrito neste trecho, cuja implementação não aguardou a aprovação do projeto.

19. Disponível em: [www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80672-aumento-da-populacao-carceraria-de-sp-desacelera-apos-audiencias-de-custodia]. Acesso em: 10 dez. 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2008*: O estado dos direitos humanos no mundo. Disponível em: [www.br.amnesty.org/relatorio2008.shtml]. Acesso em: 25 set. 2008.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe Anual 2009*. Disponível em: [www.br.amnesty.org/?q=node/316]. Acesso em: 30 jan. 2010.

BARCINSKI, Mariana. Protagonismo e vitimização na trajetória de mulheres envolvidas na rede do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. *Ciência & saúde coletiva*, v. 14, n. 2, Rio de Janeiro, mar.-abr. 2009. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000200026&lng=pt&nrm=iso] Acesso em 17 nov. 2015.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. *A desproporcionalidade da lei de drogas:* os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil. Laboratório de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: UFRJ.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Dados consolidados*. Departamento Penitenciário Nacional. Sistema Nacional de Informação Penitenciária. Brasília, 2009.

_____. Ministério de Justiça. INFOPEN Mulheres – junho de 2014. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2015a.

_____. Ministério da Justiça. INFOPEN – Junho de 2014. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. DEPEN – Departamento Penitenciário nacional. Brasília, 2014.

_____. Ministério da Justiça. *Dar à luz na sombra*: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília, 2015b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário*. Brasília, Junho de 2008.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Inspeções aos manicômios*. Relatório Brasil 2015. Brasília: CFB, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: [www.cnj.jus.br/mutirao_carcerario/relatorio/relatorio_geral.wsp]. Acesso em: 23 jan. 2010.

_____. Disponível em: [www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo]. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. Aumento da população carcerária de SP desacelera com audiências de custódia. Disponível em: [www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80672-aumento-da-populacao-carceraria-de-sp-desacelera-apos-audiencias-de-custodia]. Acesso em: 10 dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Relatório de visita ao Espírito Santo. Brasília, 2009.

CORTINA, Monica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. *Revista de Estudos Feministas*, v. 23, n. 3, Florianópolis, Sep.-Dec. 2015.

DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DINIZ, Débora. *A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil*. Censo 2011. Brasília: Letras Vivas/UnB, 2013.

_____. *Cadeia*: relatos sobre as mulheres. Civilização Brasileira, 2015.

FREITAS, Felipe da Silva. Discursos e Práticas das Políticas de Controle de Homicídios: uma análise do Pacto pela Vida do Estado da Bahia (20112014). Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário 2009*. Ano 3, São Paulo, 2009. Disponível em: [www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/12/anuario_2009_final.pdf] Acesso em: 30 jan. 2010.

GARLAND, D. *The culture of control*: crime and social order in contemporary society. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório mundial de 2008: Falsas democracias minam direitos humanos. Disponível em: [http://hrw.org/portuguese/docs/2008/01/31/brazil17926_txt.htm]. Acesso em: 25 set. 2008.

IBDFAM. *Estudo mostra que 65% das detentas gestantes poderiam ficar em prisão domiciliar*. Disponível em: [http://ibdfam.org.br/noticias/5833/]. Acesso em: 17 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: [www.ibge.gov.br].

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. *São Paulo sob achaque*: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006. São Paulo: Justiça Global, 2011.

MATTHEWS, R. O mito da punitividade revisitado. In: MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça Criminal e Democracia II*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras mínimas para tratamento de reclusos*. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/docs_sistem-prisional/regras_minimas.pdf]. Acesso em: 26 set. 2008.

PASTORAL CARCERÁRIA. *Penitenciárias são feitas por homens e para homens*. Instituto Sou da Paz. Conectas Direitos Humanos. Disponível em: [http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/relatorio-mulherese-presas_versaofinal1.pdf]. Acesso em: 19 nov. 2015.

PRATT, J. *Punishment and Civilization*. London: Sage, 2002.

SALLA, Fernando. A retomada do encarceramento, as masmorras high tech e a atualidade do pensamento de Michel Foucault. *Cadernos da FCC*, v. 9, n. 1, Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, 2000.

TAVARES, Andrea Souza Tavares. *Mulheres e o tráfico de drogas no Distrito Federal:* entre os números e a invisibilidade feminina. Dissertação (Mestrado).

Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2015.

THE PEW CENTER ON THE STATES. *One in 100:* Behind bars in America 2008. Disponível em: [www.pewtrusts.org/uploadedfiles/wwwpetrustorg/reports/sentencing_and_corrections/one_in_100.pdf]. Acesso em: 15 mai. 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. *Relatório estatístico das audiências de custódia realizadas no período de 14/10/15 a 23/10/15*. Brasília: NAC, 2015.

WACQUANT, Loïc. The New "Peculiar Institution": on the Prison as Surrogate Ghetto. In: *Theoretical Criminology*, n. 4, v. 1, 2000.

_____. Da escravidão ao encarceramento em massa: repensando a 'questão racial' nos Estados Unidos. *Contragolpes* – seleção de artigos da New Left Review. São Paulo: Boitempo, 2006.

WORLD PRISON BRIEF. *More than 700,000 women and girls are in prison around the world, new report shows*. Disponível em: [www.prisonstudies.org/news/more-700000-women-and-girls-are-prison-around-world-new-report-shows]. Acesso em: 17 nov. 2015.

ZACKSESKI, Cristina. Sistema prisional brasileiro: Uma análise dos dados sobre condições de encarceramento no início do século XXI. ANAIS DO CONPEDI VITÓRIA -ES. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

Pesquisas do Editorial

Veja também Doutrina

- A política penitenciária (brasileira) percebida pelo viés da alimentação da pessoa encarcerada, de Dani Rudnicki – *RBCCrim* 102/339-360 (DTR\2013\3303);
- Gigante em ruínas: um assombroso panorama do sistema carcerário nacional, de Fabio Lobosco Silva – *RBCCrim* 123/361-380 (DTR\2016\24045); e
- O imaginário punitivo na contemporaneidade: os paradoxos da democracia em face dos movimentos de sobrepenalização e da gestão do risco criminal com base na segurança, de Thiago Fabres de Carvalho – *RBCCrim* 108/461-488 (DTR\2014\9542).