

# **ASPECTOS DA POLÍTICA PRISIONAL NO BRASIL**

# ASPECTOS DA POLÍTICA PRISIONAL NO BRASIL\*

Elizabeth Sússekind

## RESUMO

Afirma que os índices de violência têm se agravado cada vez mais. Isso tem motivado os órgãos públicos, especialmente o Ministério da Justiça, ao aprofundamento e diversificação de políticas de combate à criminalidade.

Apresenta o quadro do sistema de custódia, ressaltando que o déficit acumulado de vagas nos presídios brasileiros já chega a 63.000. Observa que este número insuficiente de vagas enseja a superlotação e agrava mais ainda o problema da política prisional do País.

Informa que embora o sistema prisional seja montado e administrado pelos estados, conta com os recursos do Governo Federal. Destaca os esforços do Ministério da Justiça no sentido de interação com os estados na busca da melhoria deste sistema.

Por fim, defende as penas ou medidas alternativas para os crimes de menor potencial ofensivo.

## PALAVRAS-CHAVE

Ministério da Justiça; custódia; criminalidade – combate; pena alternativa.

A gravidade dos índices de violência tem motivado os órgãos públicos, especialmente o Ministério da Justiça, ao aprofundamento e diversificação de políticas que enfrentem a criminalidade e, mais, que não segmentem seus diferentes momentos, ou seja, as esferas policial, penitenciária e pós-penitenciária. Um complexo processo de desestímulo e combate ao crime não pode ser levado a efeito sem a participação permanente da sociedade e de suas entidades.

Todos sabemos que a contenção da criminalidade deve ser dirigida aos cidadãos mediante a diminuição das injustiças e desigualdades sociais, por meio de maior acesso aos bens e serviços. E, ainda, pelo reforço ao sistema de controle informal, que precede, em anos, a ação do controle formal levado a efeito pela lei e, conseqüentemente, pela prisão. O sistema informal é mantido pela argamassa proveniente dos valores passados pela família, crenças, escola, cultura, laços históricos, que formulam a consciência de cidadania, de nação, de pertencimento a determinado grupo. A prevenção do crime deve estar dirigida a este sistema, a estes momentos da vida do indivíduo, evitando que venha a ser moldado de forma aleatória, descontrolada, desenraizada.

Contudo, verificamos que as escolas não conseguem interessar e integrar as crianças: horários curtos, conteúdos abstratos, professores mal pagos e pouco valorizados. As famílias, como formuladoras da educação e do controle de seus membros, como suposto *locus* de união e solidariedade, também não atendem à expectativa, ressaltando-se o significativo número de crianças e jovens que sequer convi-

ve com qualquer parente. Não tem sido possível estender a muitos a capacidade, atribuída à família, de formular valores positivos que influenciem caracteres e comportamentos. Por outro lado, religiões e crenças, questionadas e combatidas em décadas passadas, retornam hoje como desejáveis alternativas à desconexão e ao individualismo que podem influenciar na adoção de métodos violentos de convivência.

A medida que falham os controles informais e um significativo número de jovens inicia o que temos constatado caracterizar-se como uma carreira criminal, as expectativas da sociedade voltam-se à justiça criminal e à prisão. Esquecem-se, todos, da inépcia da pena privativa de liberdade para controlar a criminalidade, comprovada cotidianamente, por tudo o que dela se conhece, especialmente pela gravíssima reincidência do egresso do sistema, que vitima a própria sociedade.

A prisão consiste em equívoco histórico que a sociedade não consegue reparar, não porque não o reconheça, mas por falta de coragem para aderir abertamente a alternativas a esta pena. Ao longo de toda a sua história não tem se mostrado hábil para desestimular ou reformar criminosos. Mantem-se como custoso e sofrido castigo, totalmente inócuo como agente de recuperação de valores e oportunidades aos condenados.

É preciso esquivar-nos da enorme tentação de simplesmente filosofar, fazer afirmações generalizadas ou analisar sistemas de justiça de outros países, para o que basta comparecer a seminários internacionais ou manejar a internet. O nosso objeto de atua-

ção, de estudo, militância, é o sistema de Justiça brasileiro, que deve ser melhor conhecido para que se busquem soluções viáveis, imediatas e adequadas ao contribuinte e ao condenado. É indispensável a articulação dos profissionais que trabalham, pressionam, pensam, discutem e que estão dentro das penitenciárias, com as polícias, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública para um enfrentamento conjunto desta que tem sido uma das mais sérias e complexas questões sociais. Todas as soluções imediatas e todas as respostas rápidas que se tem para essa questão não atendem, não contribuem para o avanço do setor.

Neste ponto, é necessário apresentar o quadro do sistema de custódia, recentemente montado por meio das informações que o Ministério da Justiça tem conseguido obter por meio de contatos permanentes com as vinte e sete unidades da Federação. A escassez de dados constitui problema adicional e temos investido recursos nesse levantamento, e na qualidade da informação, embora conscientes da dificuldade de obtenção de dados confiáveis, absolutamente indispensáveis ao planejamento e controle. Embora o sistema prisional seja montado e administrado pelos Estados, conta com o financiamento do Governo Federal para as edificações e projetos sociais para presos e egressos, treinamento de pessoal, compra de veículos, entre outros.

Não podemos esquecer que toda a construção prisional traz em si a concepção que o país tem de sua utilidade, objetivo; o edifício de uma penitenciária, de um presídio, de uma colônia agrícola, significa mais do que a

\* Texto com revisão da autora.

edificação, o cimento e o ferro das grades. A interpretação do que se entende por prisão, os conceitos de crime e criminoso estão ali presentes. Temos de partir para um modelo em que seja dada a oportunidade de a penitenciária ser um prédio público que não abrigue e transmita o preconceito, o ódio e o desrespeito refletidos praticamente em todos os edifícios que abrigam internos.

No momento, há 229.330 pessoas presas, entre elas 10.000 mulheres, alojadas em 859 estabelecimentos de custódia, dos quais 485 são cadeias públicas e 315 são penitenciárias; há, ainda, trinta casas de albergado; cinco centros de observação, ambos previstos na Lei de Execução Penal; contamos com apenas 21 colônias agrícolas e 29 hospitais de custódia e tratamento. Ressalte-se que um terço da população prisional é composta por presos provisórios e encontra-se em delegacias ou cadeias públicas.

O déficit acumulado de vagas nos presídios no País já chega a 63.000. O déficit maior verifica-se na área da polícia, em estabelecimentos de custódia de detidos. O número de vagas absolutamente insuficiente enseja a superlotação permanente e é fruto da ausência de políticas responsáveis dirigidas à criminalidade neste País, o que já perdura por várias décadas.

Acrescente-se a isso o inequívoco aumento da violência no país, notadamente após o meio da década de 1980, levando um número significativo e proporcional de pessoas a julgamento. Ressaltado a gravidade do problema utilizando dados referentes ao Estado de São Paulo, que custodia 42,36 % dos presos do País. A cada mês, entra uma média de 1000 novos presos no sistema prisional. Esse fato indica que, independentemente das políticas de prevenção do crime e incremento da utilização de penas alternativas, os investimentos nos diferenciados tipos de estabelecimentos de custódia têm de continuar sendo priorizados. Lamentamos esse fato, pois sabemos que a construção de escolas, postos de saúde ou áreas de lazer, para os que deles necessitam, provocariam resultados bem mais satisfatórios na prevenção ao crime, mas não há esta opção.

A pena privativa de liberdade ainda é a pena privilegiada pelo maior número de juízes, ainda que os mesmos reconheçam que a prisão recebe contingente de presos muito superior à sua capacidade de contê-los fisicamente. Todos sabemos que a superlotação impossibilita a chance de imple-

mentação de programas de educação e desestímulo à criminalidade entre condenados. Nessas condições, o retorno à vida anterior é previsível, o que significa custo duplo para a sociedade: nova ou novas vítimas e a constatação de que a reincidência obriga que o contribuinte financie novamente o custo das máquinas policial, judiciária e prisional, ocupando-as mais de uma vez com o mesmo ofensor.

Desde a administração do Ministro José Carlos Dias, e agora, durante a do Ministro José Gregori, estamos tomando medidas vigorosas para diminuir o déficit de vagas mediante dois conjuntos de iniciativas: 1. alteração nas regras remessa anual de recursos aos estados para construção e 2. implantação de um programa de apoio e acompanhamento de penas alternativas em todo o País.

Quanto à construção, reforma e ampliação de estabelecimentos, verificamos a necessidade da determinação de padrões para construções mais econômicas, adequadas à finalidade e, sobretudo, mais controláveis pelo administrador federal. Tomamos a decisão de que complexos prisionais, prisões em ilhas ou barcos, ou prisões para mais de 500 presos, não são mais financiadas com recursos do Governo Federal.

A prisão consiste em equívoco histórico que a sociedade não consegue reparar, não porque não o reconheça, mas por falta de coragem para aderir abertamente a alternativas a esta pena. Ao longo de toda a sua história não tem se mostrado hábil para desestimular ou reformar criminosos. Mantem-se como custoso e sofrido castigo, totalmente inócuo como agente de recuperação de valores e oportunidades aos condenados.

Poucas palavras para ressaltar nosso empenho e a importância do controle federal com o gasto dos recursos dentro dos estados: não podemos admitir que o custo de uma vaga na penitenciária tenha variado entre R\$ 7 mil e R\$ 93 mil. Em outro estado foram gastos R\$ 5 milhões apenas na terraplanagem do terreno de um estabelecimento, importância que foi suficiente para a construção de um estabelecimento para 500 presos, em outro estado. Essa discrepância evidencia descontrole com o desrespeito com os recursos públicos e não pode persistir.

Portanto, verificamos que o Ministério esteve financiando obras que se estenderam por vários anos, mediante sucessivas renovações por meio de termos aditivos aos convênios, aumentando o seu custo e tornando indisponíveis as vagas previstas. Muitos se deterioraram em tempo reduzidíssimo, evidenciando a baixa qualidade do material empregado. Vários projetos mostraram-se inadequados – espaços diminutos, com pouca aeração, ou excessivamente quentes ou frios, substituídos de locais para instalação de oficinas ou salas de aulas, corredores especialmente longos, muros desnecessariamente altos e profundos, condições de segurança incompatíveis com a população custodiada, dentre vários outros aspectos.

Nota-se, ainda, como vimos aqui, que há apenas 21 colônias agrícolas e trinta casas de albergados, o que mostra que muitos Estados não têm casas de albergados, manicômios judiciários, hospitais de custódia e tratamento nem sequer presídios ou locais para cumprimento de pena em regime aberto ou semi-aberto. Em boa parte dos estados, as mulheres, por serem em número tão significativamente inferior, estão instaladas em estabelecimentos precários, reaproveitados, e não podem exercer os direitos inerentes à sua condição. Agravando a situação, os estados costumam solicitar estabelecimentos fechados, de alta segurança, independente da população que tenham para custodiar.

Recentemente firmamos um convênio com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea para promover um curso de âmbito nacional, dirigido aos profissionais de projetos e construção, com o objetivo de buscar outros padrões e concepções de estabelecimentos: novos desenhos, materiais, equipamento, cores, propostas de segurança, lazer, outras maneiras – melhores – de guardar condenados.

É indiscutível que essa perspectiva nunca mereceu questionamento. Os governos estaduais utilizam empreiteiras, que constroem obras públicas, como estradas de rodagem e penitenciárias com conceitos e padrões meramente reproduzidos de governo a governo, com critérios estabelecidos pelas próprias empresas. É necessário que os profissionais envolvidos entendam o que se pretende dentro de uma penitenciária em termos de locomoção, de relação, dos serviços que ali serão prestados, das características das pessoas que habitam e trabalham, como em qualquer outro projeto. É indispensável ultrapassar a idéia da "gaiola", do "cofre", cujo grande mérito seria, supostamente – nem isso conseguem – o de conter os presos, evitando que fujam.

Quando conseguirmos formular outra concepção de penitenciária, teremos também, pela primeira vez, disciplinas afins em faculdades de engenharia e arquitetura, permitindo a evolução do modelo de custódia, evitando improvisação, desperdício de tempo e recursos.

Quanto aos aspectos da política prisional que não se referem à construção, gostaria de ressaltar sério esforço para a interação do Ministério da Justiça com as administrações estaduais e com os órgãos públicos dos Estados. Neste momento, não há um Estado neste País, que não tenha sido visitado pelo Ministério da Justiça. Isso significa ida ao local, encontro com as autoridades das áreas judicial, penitenciária, Ministério Público, da Polícia Federal; visitas aos institutos de medicina legal, às universidades; participação em seminários, entre incontáveis compromissos. Essa política de interação e compromisso tem sido religiosamente cumprida. Particularmente, já visitei 24 estados, inclusive o interior da maior parte deles, e isso significa reuniões, conversas, visitas a penitenciárias, inspeção de obras, reuniões com agentes prisionais, familiares de vítimas, uma sucessão de compromissos cumpridos em algumas horas. Entendemos que essa é a tão demandada presença do Poder Público. Um dos trabalhos mais importantes já realizados pelo Ministério da Justiça – como se diz popularmente: "Sair do ar condicionado" e procurar conhecer o Brasil, seus problemas e soluções.

Ao utilizar essas redes de comunicação que estabelecemos dentro dos estados, estamos montando e financiando pequenos escritórios de apoio ao Judiciário, para o incentivo e o acompanhamento a penas alternati-

vas. São as Centrais Estaduais de Penas e Medidas Alternativas, coordenadas pela Cenapa, que é a Central nacional, instalada em setembro de 2000 na Secretaria Nacional de Justiça. As centrais estaduais recebem recursos para contratar equipe multidisciplinar, adquirir computadores e mobiliário; fazem a ponte entre a Justiça e a comunidade, percorrendo entidades da sociedade civil, hospitais, universidades, órgãos públicos em busca de vagas para sentenciados. Uma série de formulários e manuais informatizados auxilia os procedimentos e viabilizam o controle do trabalho do preso e do desempenho das entidades. Entre setembro passado e este mês de abril montamos centrais em sete estados e em dezembro alcançaremos a meta de instalar trinta centrais estaduais nas diversas regiões.

Nesses escritórios, temos convênios com a Defensoria Pública, com organizações não-governamentais, com universidades; mapeamos todos os órgãos públicos e órgãos da sociedade civil, que podem receber ou que gostariam de receber mão-de-obra de presos que estejam cumprindo pena ou medida alternativa. Colocamos todas essas informações num sistema e disponibilizamos para o Poder Judiciário.

Temos percebido o incremento da utilização das penas e medidas alternativas pelos juizes e o aproveitamento da mão-de-obra de pequenos infratores em benefício da comunidade. O condenado não é afastado da família e do trabalho, submetendo-se à pena em horários compatíveis. Pessoas com problemas de drogas são enviadas a tratamento e mostra-se necessário o estabelecimento de novas parcerias com órgãos como a Secretaria Nacional Antidrogas, Narcóticos Anônimos e universidades. A filosofia da chamada "Justiça Terapêutica" tem sido fortemente defendida pelo Ministério: o direcionamento do autor de crime de pequeno poder ofensivo, sob efeito de drogas ou para obtenção de drogas, a um tratamento, aconselhamento ou outra forma de terapia que ao juiz pareça adequada. Uma pena alternativa pode complementar essa fase de controle intenso exercido pelo juiz e sua equipe.

O que o Ministério da Justiça, os órgãos ligados à Justiça e os governos estaduais estão tentando vai além do simples resgate de vagas na penitenciária, o que, por si só seria justificável. Pretendemos buscar algum sentido positivo para a penalidade, com o que não conta a pena privativa de li-

berdade. Insisto que até a função residual que até há pouco se teimou atribuir à pena prisão, que seria o de afastar o preso da criminalidade, impedindo-o de cometer crimes por um período, é ilusão. Parcela importante da população prisional segue cometendo crimes delitos contra seus companheiros, contra guardas, contra familiares de presos, abusando de drogas, agredindo o patrimônio público, entre outros comportamentos negativos. Mantêm poder de organização e continuam administrando seus negócios ilegais por meio de telefones celulares, familiares ou advogados. Se concluímos que prisão corrompe, não tem condições de promover o interno ou desestimulá-lo da prática de novos crimes – casos isolados são bem-vindos e excepcionais – então, qual é a sua finalidade? Este ano, o Governo Federal gastará cerca de 200 milhões de reais somente com presos. Esses recursos do contribuinte poderiam estar sendo empregados na construção de escolas, postos de saúde, redes de saneamento, se não fossem imprescindíveis à redução do elevado déficit de vagas acumulado.

Portanto é absolutamente urgente que se dê sentido a algum tipo de pena, e as penas alternativas vêm para isso.

## ABSTRACT

The author states that the violence's indexes have been getting worse. This fact has motivated the public agency, in specially the Justice department, to the deepening and the diversification of politics of the criminality combat.

It shows the frame from the custody's system. The article stands out that the accumulated deficit of vacancies in the Brazilian prisons is already 63.000. It observes that this insufficient number of vacancies causes the overcrowding and appeals the problem of the prisional politics in Brazil.

The article informs that although the prison system has been established, and conducted by the states, it receives Federal Government resource. It emphasizes the efforts from the Justice department in the sense of interaction with the states to the advance of this system.

Finally, it defends the alternative penalties to the crimes of lesser offensive potential.

KEYWORDS – Justice department; custody, criminality – combat; alternative penalty.

Elizabeth Sússekind é Secretária Nacional de Justiça.