

Revista Crítica Penal y Poder
2017, nº 12,
Marzo (pp.269-289)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



O ENCARCERAMENTO EM MASSA NO BRASIL: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE ANÁLISE¹

MASS INCARCERATION IN BRAZIL: A PROPOSAL FOR A METHODOLOGICAL ANALYSIS

Cristina Zackseski

Universidade de Brasília.

Bruno Amaral Machado

Universidade de Brasília.

Gabriela Azevedo

Conselho Nacional de Justiça (Brasil)

RESUMO

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

¹ Uma versão distinta foi publicada pela Revista Brasileira de Ciências Criminais, Dezembro de 2016.

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 prison units? As it is a nationwide mapping, we emphasize that that it is a general approach that requires a future development. 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 violencia institucional. We use documental technique analyses based on official data of international human rights organizations and reports of prison inspection commissions, from 2000 on, especially focused on the period between 2008 and 2014.

Key-words: incarceration, human rights, penitentiary policy, Brazil

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.

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 violencia 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 especial ênfase nos dados disponíveis no período compreendido entre 2008 e 2014. A análise utiliza-se também a técnica estatística denominada “Análise de Componentes Principais”, que é uma metodologia de análise multivariada, comumente utilizada quando o pesquisador deseja analisar, conjuntamente, 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.

1. 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. Distúrbios 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 detenção².

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 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. 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. (<http://global.org.br/programas/situacao-critica-de-presidarios-em-rondonia-e-denunciada-a-oea/> - Acesso em 25/11/15)

Assim como Urso Branco (RO), outros presídios brasileiros já motivaram notificações à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA: o Presídio

²O 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.

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. 367/13 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 junto aos 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, 3). Em outubro de 2013 foi a vez da Casa de Detenção, também do Complexo de Pedrinhas, registrar rebelião onde morreram 9 detentos e outros 30 ficaram feridos³. Em dezembro outra rebelião deixou mais 4 mortos. (CNJ 2013, 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, 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, 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*.

2. 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 2015⁴. 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 –

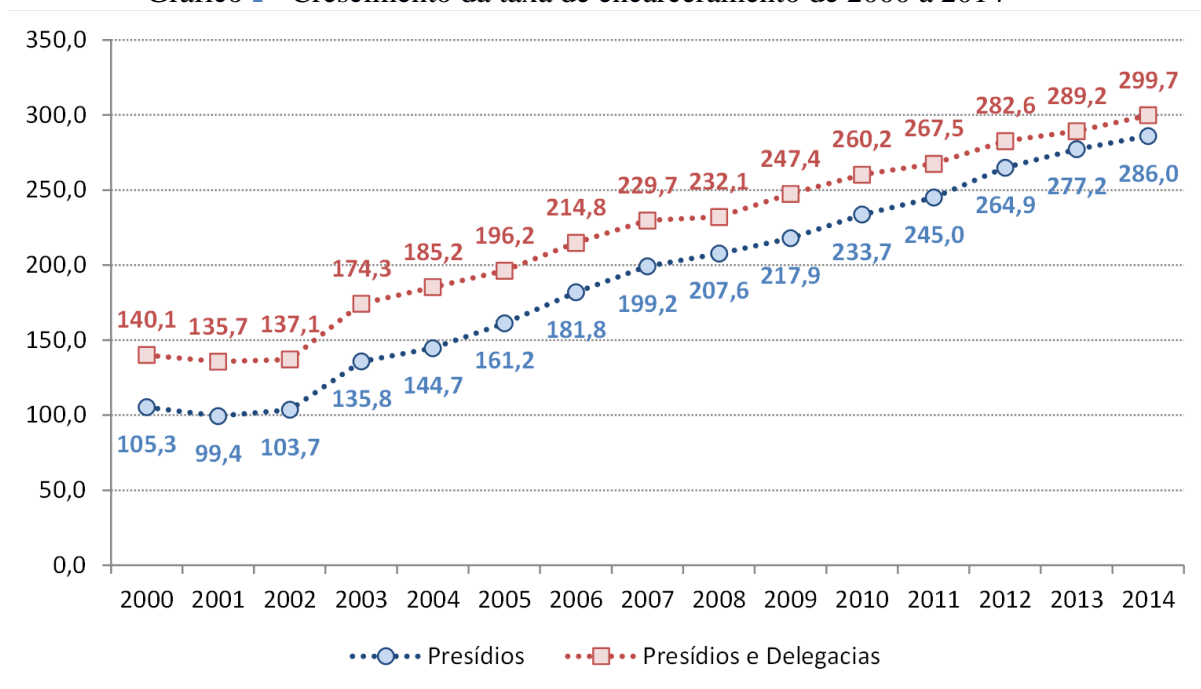
³A medida cautelar referida foi provocada por este caso.

⁴Os 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. (http://www.brasilpost.com.br/2015/08/04/privatizacao-prisoas-brasil_n_7912660.html - Acesso em 10/12/15)

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 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 provisórios⁶ 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, excluimos 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



⁵Michel 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, 26 e seguintes). O termo hoje está associado ao processo de expansão dos sistemas punitivos, especialmente nos Estados Unidos da América. (Wacquant 2006).

⁶Na 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: População carcerária disponível no site do Ministério da Justiça – INFOPEN (www.mj.gov.br). IBGE - Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

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 pública⁷, 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, 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) detém o primeiro lugar, seguido da Índia (255.000) e da China (250.000) (Brasil 2014, 13), sendo que os dois últimos apresentam números muito próximos aos nossos.

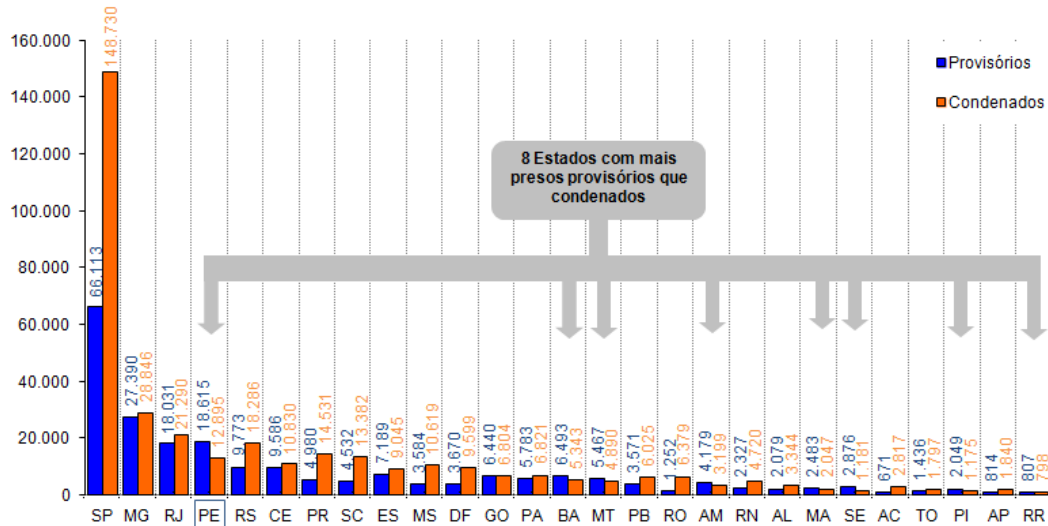
Este tipo de política de encarceramento representa um flagrante desrespeito às regras internas e internacionais que versam sobre execuções penais, ocasionando os problemas sentidos especialmente pela população prisional e seus familiares, mas também para os demais atores envolvidos no cumprimento das 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 posições 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”.

3. 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:

⁷Sem 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.

Gráfico 2 – Quantidade de presos condenados x provisórios por Estado



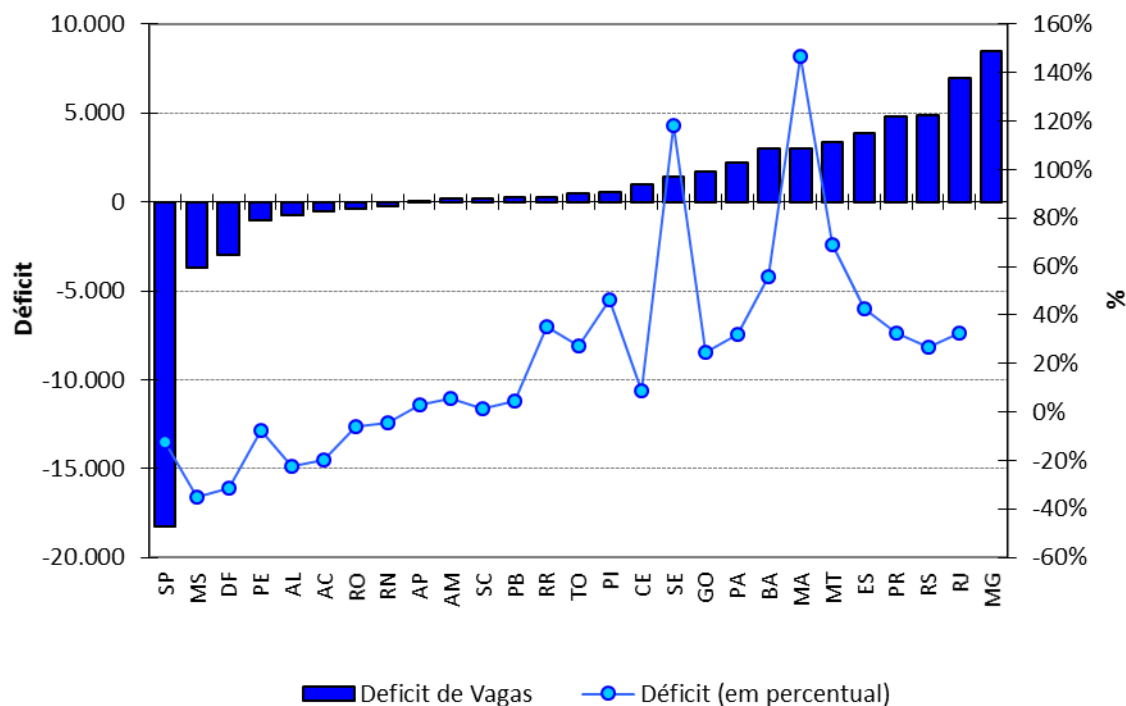
Fonte: Elaboração própria

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 excluirmos 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).

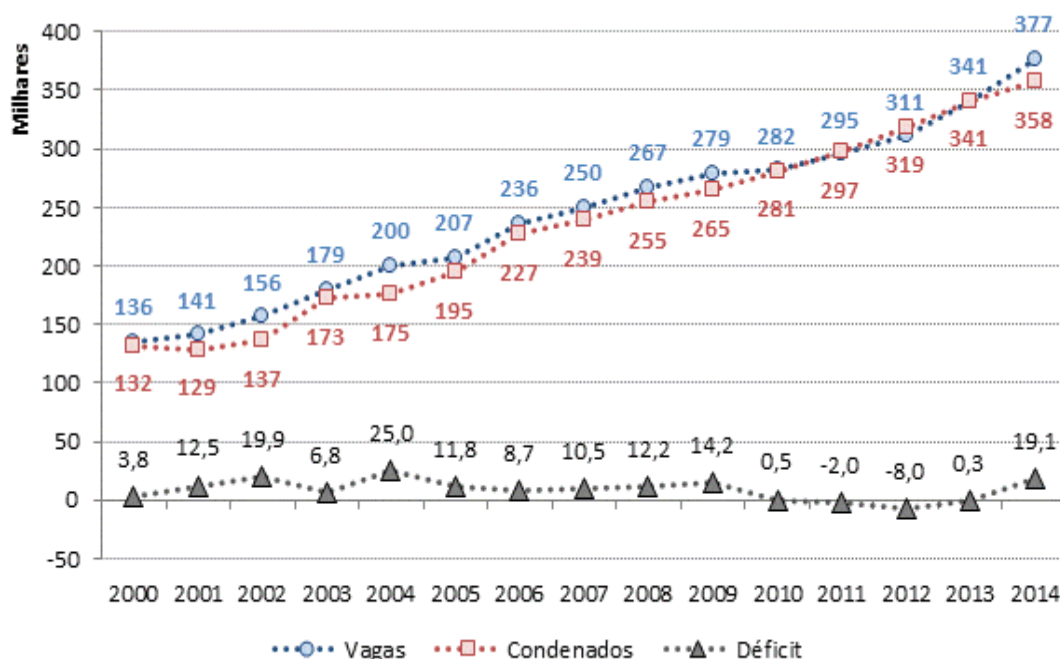
Gráfico 3 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, sem considerar os presos provisórios e em delegacias



Fonte: Elaboração própria.

Conforme gráfico 4, apesar dos 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.

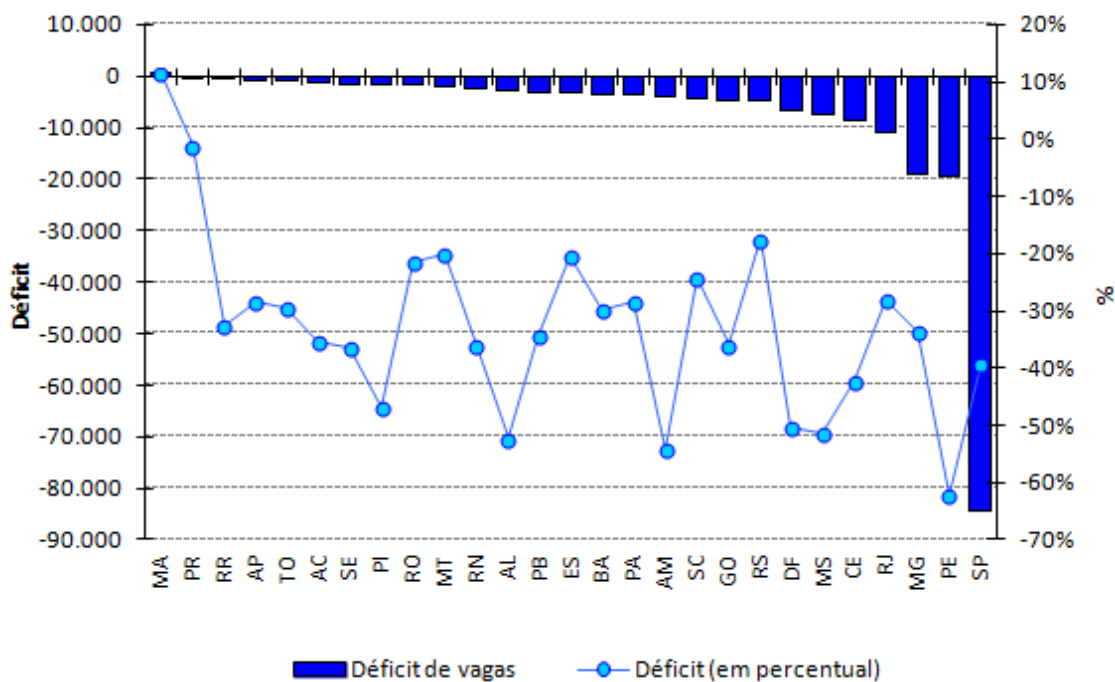
4. Uma proposta para definir critérios para a ação

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.

O *ranking* foi feito sob a análise de 4 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; d. a relação percentual entre a quantidade de presos provisórios e o total de presos; e. 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.

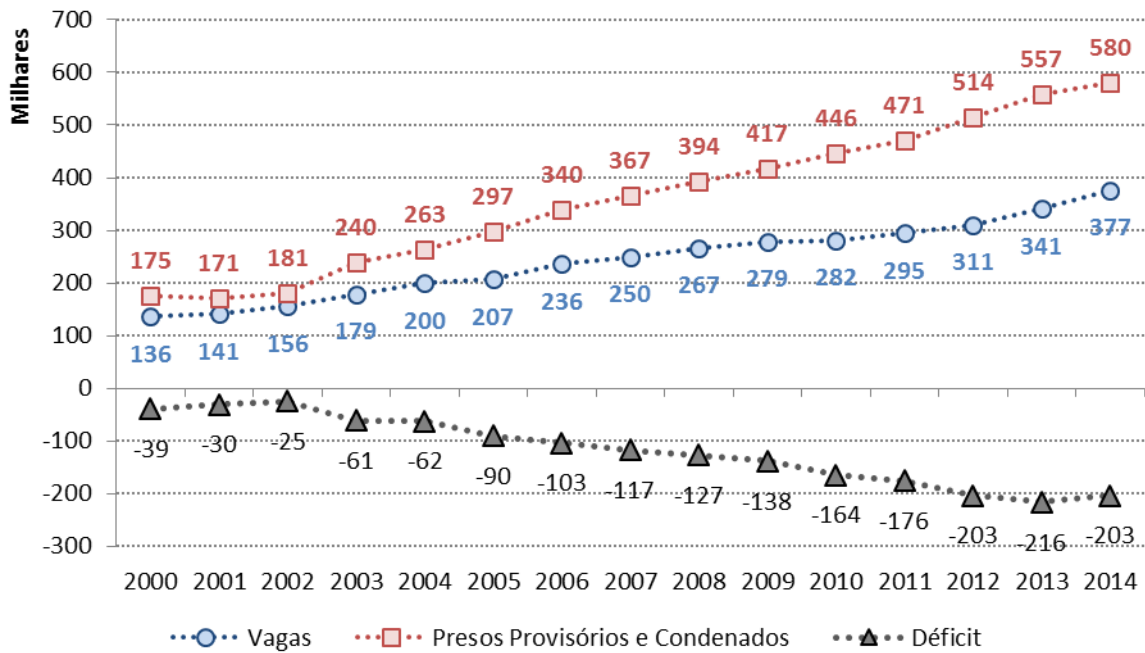
Gráfico 5 – Déficit de vagas no Sistema Penitenciário por Estado, considerando os presos provisórios no sistema penitenciário



Fonte: Elaboração própria.

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 período. Comparando-se com o gráfico 6 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.

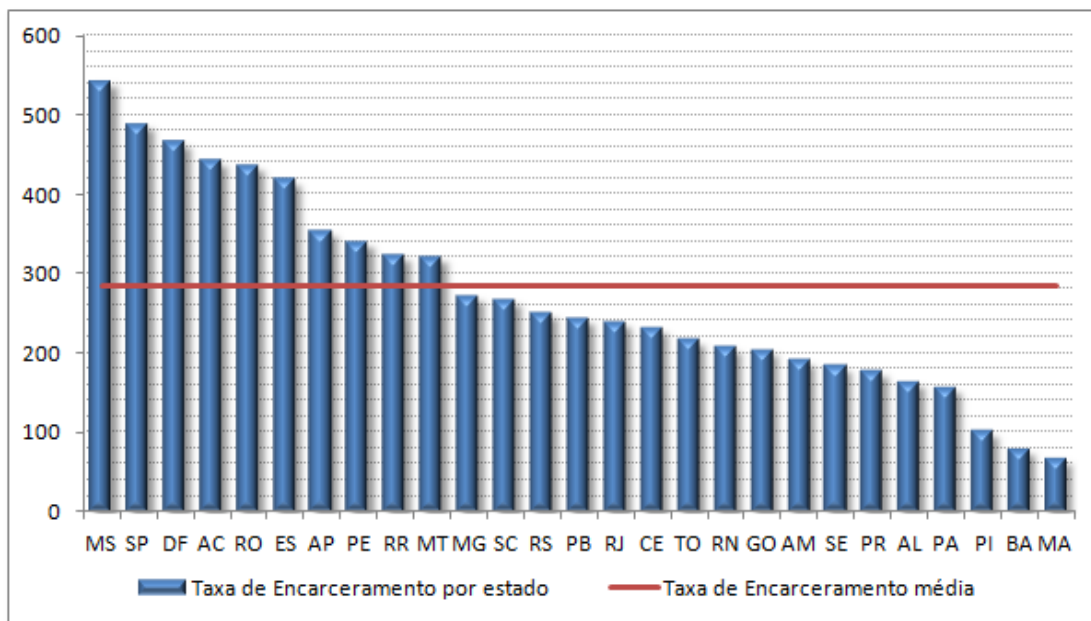
Gráfico 6 – Série histórica dos presos condenados, vagas no sistema penitenciário e déficit de vagas, considerando os presos condenados e provisórios



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, do Mato Grosso do Sul, de São Paulo, do Distrito Federal, do Acre, de Rondônia e do 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.

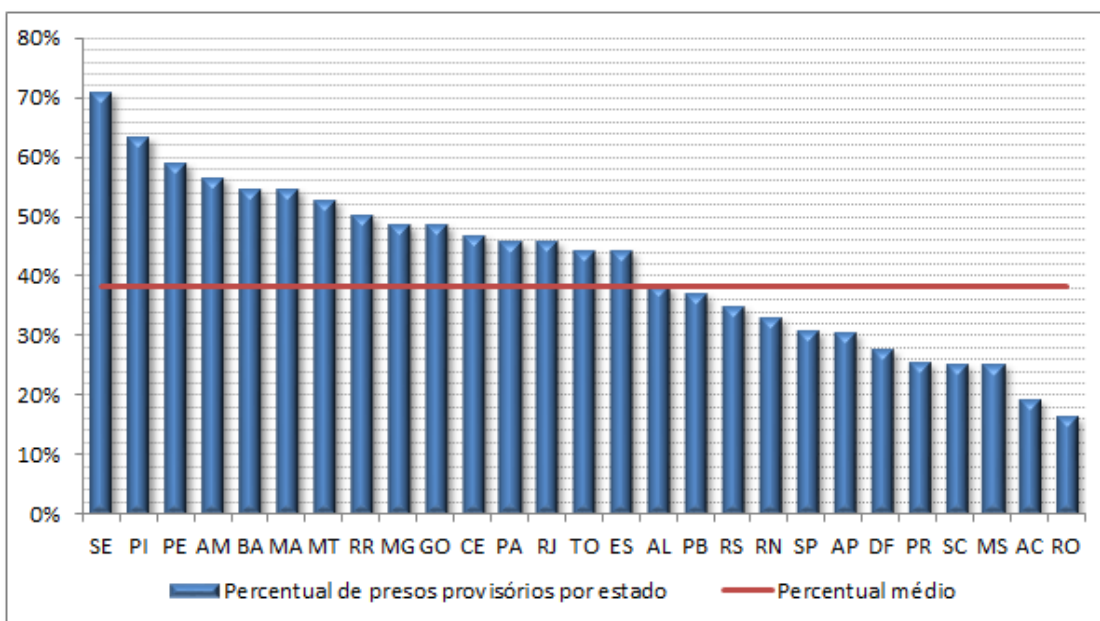
Gráfico 7 – Taxa de Encarceramento por Estado: número de presos por cem mil habitantes



Fonte: Elaboração própria.

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 por pessoas sem julgamento.

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



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 os 5 piores presídios do país são, nesta ordem: o Presídio Central de Porto Alegre (RS), a Colônia Penal Agrícola do Mato Grosso do Sul (MS), o Presídio Aníbal Bruno de Recife (PE), o Presídio Lemos de Brito de Salvador (BA), o Centro de Detenção de Pinheiros (SP). Contudo, esta lista aparece num anexo do Relatório⁸, 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-tratos⁹. Sendo assim, utilizamos outras fontes para a composição de uma nova lista dos piores presídios. Chegamos a uma lista com 9 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 conseqüentemente, um *ranking* de prioridade.

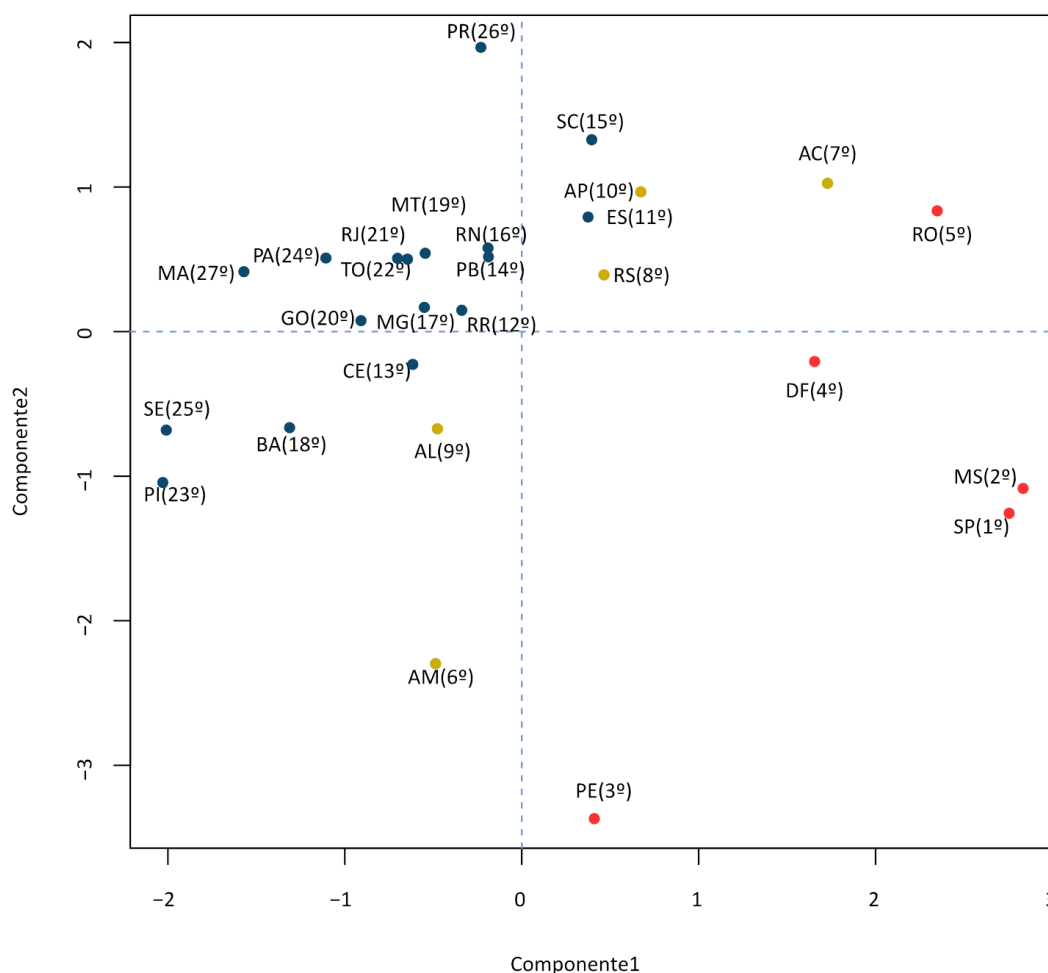
No Gráfico 9 apresentado a seguir, estão destacados em vermelho os 5 estados prioritários, a saber: São Paulo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Distrito Federal e Rondônia, pois combinam valores mais altos nos indicadores anteriormente apresentados do que os demais. Ocupam da 6ª a 10ª posição, os estados 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 deste 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%

⁸Trata-se de um requerimento formulado pelo Deputado Waldir (PMDB – GO) aprovada 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.

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

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 1 - 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 Encarceramento	% 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

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, 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 estaduais¹⁰. 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 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 Vida¹¹. Este é um 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 megarebelião que envolveu 74 unidades prisionais no

¹⁰Observamos 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, 10)

estado entre os dias 12 e 15 de maio de 2006¹², sendo que as mortes seguiram ocorrendo até o dia 20 daquele mês (IHRC 2011, 22). Para além dos números, também 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 levantar suspeita sobre um possível acordo entre o Governo de São Paulo e o PCC¹³. Este 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 identificadas¹⁴. 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 entorpecente 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. 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 serem 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. Neste sentido podemos citar ações do Conselho Nacional de Justiça, como os Mutirões Carcerários e as Audiências de Custódia, que ainda não são suficientes para reduzir a violência que o próprio sistema penal produz, mas consideramos bem-vindas todas as iniciativas capazes de reduzir de alguma forma esta 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.

¹²As 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, 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, 27)

¹⁴Sobre 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.

BIBLIOGRAFIA

Adorno, S. (2006) *A gestão urbana do medo e da insegurança*. Tese de livre-docência. São Paulo, USP.

Anistia Internacional. *Informe 2008: O estado dos direitos humanos no mundo*. <http://www.br.amnesty.org/relatorio2008.shtml> - (acesso: 25 de setembro de 2008)

-*Informe Anual 2009*. <http://www.br.amnesty.org/?q=node/316>. (acesso: 30 de janeiro de 2010).

Conselho Nacional de Justiça (2012). *Mutirão Carcerário: Raio X do sistema penitenciário brasileiro*. Brasília.

http://www.cnj.jus.br/mutirao_carcerario/relatorio/relatorio_geral.wsp (acesso: 23 de janeiro de 2010)

<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo> - (acesso: 02 de dezembro de 2015)

-Aumento da população carcerária de SP desacelera com audiências de custódia.

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80672-aumento-da-populacao-carceraria-de-sp-desacelera-apos-audiencias-de-custodia> - acesso: 10 de dezembro de 2015.

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2009). *Relatório de visita ao Espírito Santo*. Brasília.

Câmara dos Deputados (2008). *Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário*. Brasília.

De Giorgi, A. (2006). *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário 2009*. Ano 3, São Paulo, 2009. http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wpcontent/uploads/2009/12/anuario_2009_final.pdf (acesso: 30 de janeiro de 2010), Brasil.

Freitas, F. da S. (2015). *Discursos e Práticas das Políticas de Controle de Homicídios: uma análise do Pacto pela Vida do Estado da Bahia (2011-2014)*. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Brasília: Brasília.

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

Human Rights Watch (2008). *Relatório mundial: Falsas democracias minam direitos humanos*,

Disponível em http://hrw.org/portuguese/docs/2008/01/31/brazil17926_txt.htm - acesso: 25 de setembro de 2008

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - www.ibge.gov.br

International Human Rights Clinic (2011). *São Paulo sob Achaque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006*. São Paulo: Justiça Global.

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

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

Ministério de Justiça (2015). *INFOPEN Mulheres* – junho de 2014. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. Brasília.

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: 26 de setembro de 2008

Pastoral Carcerária. *Penitenciárias são feitas por homens e para homens*. Instituto Sou da Paz. Conectas Direitos Humanos. Disponível <19 nov. 2015>: http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/relatorio-mulherese-presas_versaofinal1.pdf

Pratt, J. (2002). *Punishment and Civilization*. London, Sage.

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

The Pew Center on the States (2008). *One in 100: Behind bars in America*. Disponível em:

www.pewtrusts.org/uploadedfiles/wwwpetrustorg/reports/sentencing_and_corrections/one_in_100.pdf - acesso: 15 de maio de 2008

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2015). *Relatório estatístico das audiências de custódia realizadas no período de 14/10/15 a 23/10/15*. Brasília, NAC.

Wacquant, L. (2000). The New “Peculiar Institution”: on the Prison as Surrogate Ghetto. *Theoretical Criminology*, n. 4, v. 1, pp. 71-93.

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

World Prison Brief. *More than 700,000 women and girls are in prison around the world, new report shows*. Disponível <17 nov. 2015

<http://www.prisonstudies.org/news/more-700000-women-and-girls-are-prison-around-world-new-report-shows>

Zackseski, C. (2011). Sistema prisional brasileiro: Uma análise dos dados sobre condições de encarceramento no início do século XXI. In: *Anais do Conpedi Vitória – ES*. Florianópolis, Fundação Boiteux, p. 5980-5997.

Zaffaroni, E. R. (1991). *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan.